
JE SUIS CE QUI A ÉTÉ
CE QUI EST ET CE QUI SERA
ET NUL MORTEL N'A ENCORE LEVÉ
LE VOILE QUI ME COUVRE

BUDGET UND BUDGETRECHT

im Staatshaushalte

der constitutionellen Monarchie

mit besonderer Rücksichtnahme

auf das österreichische und deutsche Verfassungsrecht.

Von

Dr. GUSTAV SEIDLER
Privatdocent der Wiener Universität.

Wien, 1885.
ALFRED HÖLDER
K. K. HOF- UND UNIVERSITÄTS-BUCHHÄNDLER
I. Rothenthurmstrasse 15.

VORWORT.

Es ist zur Zeit allgemein anerkannt, dass die wissenschaftliche Behandlung des öffentlichen Rechtes von der Erkenntnis der durch das Recht normirten Interessen und Verhältnisse der Gemeinschaft ihren Ausgangspunkt nehmen müsse, oder wie **v. Stein** in seiner Verwaltungslehre den Satz formulirt hat, dass das Recht des Staates nur im organischen Zusammenhange mit dem ganzen Staatsleben erfasst werden könne. Die Nebeneinanderstellung von Budget und Budgetrecht, die Verbindung der finanzwissenschaftlichen und juristischen Untersuchung desselben Gegenstandes bedarf daher keiner Rechtfertigung. Eine Arbeitsvereinigung im nationalökonomischen Sinne des Wortes ist darin nicht gelegen. Bei dieser handelt es sich darum, die selbständigen Resultate der Arbeitstheilung zum Ganzen zu vereinigen, hier gilt es, eine **einheitliche** Arbeit, welche von der finanzwissenschaftlichen Erkenntnis ausgehend und auf dieser fussend zur juristischen Erörterung fortschreitet. Aber der finanzwissenschaftliche Theil der vorliegenden Abhandlung will mehr als blosse Vorarbeit für die nachfolgende staatsrechtliche Untersuchung sein, er ist wissenschaftlicher Selbstzweck. Damit erklärt es sich, dass in dem Streben nach Vollständigkeit manche finanzwissenschaftliche Frage behandelt wird, die in einem unmittelbaren Zusammenhang

mit der Darstellung des Budgetrechtes nicht steht; mittelbar kommt allerdings jedes bessere Wissen auf dem einen Gebiete dem anderen zu statten.

Andererseits genügte eine finanzwissenschaftliche Grundlage allein nicht für das allseitige Verständnis des Budgetrechtes. Im periodischen Budgetgesetz manifestirt sich in jeder Finanzperiode von neuem die Idee des constitutionellen Staates, dass die Regierung nur unter steter Antheilnahme der Volksvertretung geführt werden dürfe. Volle Klarheit über diese Seite der Frage war nur aus der historischen Entwicklung des constitutionellen Budgetrechtes zu erlangen.

Hinsichtlich der geschichtlichen Ausführungen über die Anwendung des Etatwesens im Staatshaushalte bin ich mir dessen bewusst, wie lückenhaft das Gebotene ist. Allein es fehlen die nöthigen Vorarbeiten über die Geschichte der Finanzverwaltung in den deutschen Staaten und Oesterreich entweder gänzlich, oder es ist doch die Entwicklung der formellen Ordnung der Finanzverwaltung nicht berücksichtigt. Hoffentlich wird es der deutschen Staatswissenschaft gelingen, auch diese Lücke ihrer so mannigfaltigen und reichhaltigen Literatur zu beseitigen.

Wien, im April 1885.

Der Verfasser.

Inhaltsverzeichniss.

Seite

DRITTES CAPITEL.

VIERTES CAPITEL.

FÜNFTES CAPITEL.

SECHSTES CAPITEL.

Dogmatische Darstellung des Budgrechtes.

EINLEITUNG.

So sehr sich die Persönlichkeit des Staates in ihrem Wollen und Handeln über die engen Schranken der einzelnen Individuen zu erheben vermag, darin stehen Staat und Individuum einander gleich, dass ihre Existenz, sowie die Bethätigung ihrer Zwecke von ihren ökonomischen Kräften bedingt sind. Auch der Staat ist nur diejenigen Aufgaben zu erfüllen im Stande, zu welchen ihm die erforderlichen ökonomischen Güter zu Gebote stehen; wo diese fehlen, muss die staatliche Leistung unterbleiben.

Die letzte Ursache dieser Abhängigkeit von der Güterwelt liegt in dem thatsächlichen Verhältnisse der vorhandenen Güterquantitäten zu dem Gesammtbedarfe der Menschheit. Aus diesem Verhältnisse entspringt für den Staat ebenso wie für die einzelnen Individuen die Veranlassung, den zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse erforderlichen Gütern Werth beizulegen und ihre Thätigkeit auf die Sicherung dieser Güter zu richten. [1])

Ein Unterschied zwischen Staat und Individuum besteht nur in der Art und Weise der Beschaffung der ökonomischen Güter, Veranlassung und Nothwendigkeit dieser Thätigkeit ist bei beiden die gleiche.

Steht aber einmal fest, dass die Erfüllung der staatlichen Aufgaben unabänderlich an ihre ökonomischen Voraussetzungen

[1]) Carl Menger, „Grundsätze der Volkswirthschaftslehre", III. Capitel, § 1: „Ueber das Wesen und den Ursprung des Güterwerthes" u. ff.

geknüpft ist, dann ergibt sich von selbst die grosse Bedeutung der Finanzwirthschaft, welcher die Beschaffung der erforderlichen ökonomischen Güter obliegt, für das Gesammtleben des Staates.

Zwar verfolgt die Finanzwirthschaft nicht unmittelbare Zwecke des Staates, wie die anderen Gebiete der Verwaltung; sie hat vielmehr nur die Mittel für die Erfüllung der eigentlichen Staatszwecke zu beschaffen. Aber eben darin liegt das Bedeutsame und der ganze Ernst der Finanzwirthschaft, dass sie die unerlässlichen Voraussetzungen der gesammten Staatsverwaltung zu schaffen berufen ist. Daraus folgt, dass alle anderen Gebiete der Staatsverwaltung in gleicher Weise an der gedeihlichen Entwicklung der Finanzwirthschaft interessirt sind, welche mit der Gewährung der ökonomischen Güter jedem einzelnen Verwaltungsgebiete das Mass seiner Leistungen zutheilt.

Nicht geringer ist der Einfluss der Finanzwirthschaft auf die Entwicklung der Volkswirthschaft, indem durch die erstere den Einzelwirthschaften ein Theil ihres individuellen Einkommens entzogen und dem Staate zugeführt wird. Die Höhe dieser Theile in Proportion zum gesammten Volkseinkommen zu setzen, die Vertheilung der Lasten auf die Einzelwirthschaften in gerechter Weise vorzunehmen, die Erhebung der auf die Einzelnen entfallenden Beträge in zweckentsprechender Weise zu besorgen, jedem besonderen Gebiete der Staatsverwaltung das richtige Mass zuzuweisen, das sind nebst anderen ebenso schwierige, als für das Gedeihen der Volkswirthschaft entscheidende Fragen, welche eine staatsmännische Finanzverwaltung zu lösen hat.

Andererseits wirken Staatsverwaltung und Volkswirthschaft auf die finanziellen Kräfte des Staates zurück. Diese Rückwirkung äussert sich zunächst darin, dass die verschiedenen Gebiete der Staatsverwaltung in den staatlichen Leistungen den Einzelwirthschaften Ersatz zu bieten haben für den ihnen von der Finanzwirthschaft entzogenen Theil ihres Einkommens. Von der Qualität der staatlichen Leistungen hängt es ab, dass die ökonomischen Kräfte der Einzelnen durch ihre Abgaben an den Staat nicht geschwächt werden, und dass

daher für alle Zukunft die Beiträge der Einzelwirthschaften an den Staat zu gewärtigen seien. Nur muss man sich hüten, an die Gesammtheit der staatlichen Leistungen den Massstab privatwirthschaftlicher Rentabilität zu legen, da privatwirthschaftlich unproductive Ausgaben sogar nothwendig sein können, insoferne sie dringende und wirkliche Bedürfnisse des Staates befriedigen. [1])

Gute Verwaltung auf allen Gebieten der Staatsthätigkeit, und durch dieselbe gefördertes Gedeihen der Volkswirthschaft sind also für die Finanzwirthschaft ebenso Voraussetzung kräftiger Entwicklung, wie diese ihrerseits die Bedingungen enthält, unter welchen jene ihre Aufgaben zu erfüllen in der Lage sind. Mit anderen Worten: **Die Finanzwirthschaft einerseits, alle Gebiete der Staatsverwaltung und mit dieser die Volkswirthschaft andererseits stehen im Verhältniss der Wechselwirkung, der Erfolg der einen ist durch den Erfolg der anderen wechselseitig bedingt.** [2])

Bei dieser innigen Beziehung zwischen Staat und Finanzwirthschaft erscheint es ganz einleuchtend, dass man gerade auf dem Gebiete der letzteren am deutlichsten den Umschwung verfolgen kann, welcher sich im Laufe der Geschichte in der Persönlichkeit des Staates selbst, in den Zwecken des Staates und in den Anforderungen desselben an die Staatsangehörigen vollzogen hat.

Im mittelalterlichen Lehensstaate bestreitet der Landesfürst aus seinen Domanialeinkünften die Kosten der allerdings sehr eng begrenzten Verwaltung, die noch als privatrechtliche Befugniss des Landesfürsten aufgefasst wird. Wie wenig sich die Unterthanen zur Beitragsleistung an den Staat verpflichtet fühlen, ergibt sich am unzweideutigsten daraus, dass, sobald die Erträgnisse der Kammergüter zur Deckung der Verwaltungsauslagen nicht mehr reichen, der Landesfürst sich an die Stände um **freiwillige Gaben, Beden, dons gratuits** wendet.

---

[1]) Eheberg-Cossa, „Grundriss der Finanzwissenschaft", S. 23.

[2]) Es erscheint als ein geeigneter Ausdruck dieses Verhältnisses, wenn in England der Cabinetschef zugleich der erste Lord des Schatzamtes ist. Ueberhaupt findet in diesem Verhältnisse die Stellung des Finanzministers gegenüber den anderen Ressortministern ihre Erklärung.

Nur langsam und allmälig dringt der Gedanke durch, dass, wo es sich um „publica necessitas et utilitas" handle, die Stände gehalten sind, die Kosten derselben zu bewilligen, und der Grundsatz der allgemeinen Steuerpflicht ist erst eine Errungenschaft des 18. Jahrhunderts. [1]) Je mehr das Gebiet der staatlichen Leistungen sich erweitert, desto grösser werden die Beiträge der Staatsbürger, desto mehr bricht sich aber auch die Erkenntniss Bahn, dass die Beiträge der Einzelnen in der Verwaltung des Staates reichlich aufgewogen werden. Die unmittelbare Gegenwart hat sich bis zu der Höhe der Auffassung aufgeschwungen, dass ein Volk seine Interessen schlecht wahrt, wenn es dem Staate das vorenthält, was es dem Staate zu leisten im Stande ist, immer vorausgesetzt, dass der Staat seinerseits die verfügbaren ökonomischen Mittel richtig verwendet. [2])

Mit der Beitragsleistung der Unterthanen an den Staat erwacht sofort das Interesse derselben an geregelter Finanzwirthschaft und wächst in gleichem Masse die Verantwortlichkeit der Finanzverwalter. In den meisten Ländern übernehmen die Stände selbst die Verwaltung der öffentlich gesteuerten Gelder, welche sie in ihren eigenen „ständischen Cassen" verwahren und nur den aus ihrer Mitte bestellten Deputationen anvertrauen. [3]) Können die Stände ein solches Recht nicht erlangen, oder vermögen sie dasselbe gegenüber der wachsenden Macht der Landesfürsten nicht zu behaupten, so bleiben die letzteren doch zur Rechnungslegung

---

[1]) Montesquieu, „Esprit des lois", XIII. Buch, Cap. 1, hat diesen Gedanken zuerst in dem folgenden Satze ausgesprochen: „Les revenus de l'État sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement."

[2]) Montcloux, „De la comptabilité publique en France", S. 2: „Une nation, qui ne paierait pas au gouvernement tant ce qu'elle peut payer, entendrait mal ses interêts; mais le gouvernement qui ferait une fausse application de fonds confiés à ses soins, entendrait plus mal encore ses devoirs."

[3]) Als Ueberrest ständischer Cassenverwaltung besteht noch zur Zeit in Sachsen zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden eine besondere Staatsschuldencasse, welche unter die Verwaltung der Stände gestellt ist (§ 107 der Verf.-Urk. vom 4. September 1831).

verpflichtet[1]) und vielerorten bildet sich die Gewohnheit heraus, dass neue Steuern nicht eher bewilligt werden, als über die Verwendung der letztbewilligten vom Landesfürsten Rechnung gelegt ist. Dadurch gewinnen selbstverständlich die landesfürstlichen Finanzverwaltungen, insbesondere die Reit- oder Rechenkammern eine erhöhte Bedeutung. Hatte die Rechnungsführung derselben bisher blos dem Zwecke ordnungsmässiger Wirthschaftsführung gedient, so tritt jetzt als neues, das ganze Rechnungswesen belebendes und umgestaltendes Moment hinzu das Princip der Verantwortlichkeit und Rechnungspflicht der Finanzverwalter.

Aber auch zur Zeit, als der absolute Staat die Rechte der Stände zu achten längst aufgehört hatte, zwang der immer steigende Finanzbedarf die deutschen Landesherren, der geordneten Finanzverwaltung und damit einem geregelten Rechnungs- und Controlwesen erhöhte Aufmerksamkeit zuzuwenden. Dies zeigt sich seit dem Anfange des 18. Jahrhunderts in der Errichtung selbstständiger Centralstellen für die Finanzverwaltung, sowie oberster, von den Verwaltungsbehörden unabhängiger Rechnungs- und Controlbehörden.

Hinsichtlich der letzteren gebührt Sachsen das Verdienst, durch Begründung seiner Ober-Rechenkammer (Ober-Rechenrath) schon im Jahre 1707 den Anfang gemacht zu haben.

Preussen folgte 1714 mit seiner Ober-Rechnungskammer, und in Oesterreich wurde 1761 die erste Hofrechenkammer von Maria Theresia in's Leben gerufen.

In Frankreich ging dagegen zur selben Zeit die schon von Colbert eingeführte musterhafte Ordnung des Staatshaushaltes immer mehr dem Verfalle entgegen, ermöglichte so den völligen Ruin der französischen Finanzen und schuf damit eine der wirksamsten Ursachen der grossen Revolution.

---

[1]) Besold, „De aerario", Cap. 4, VI: „Et insuper eo, quo destinata fuit, pecunia a subditis quae exigitur, est convertenda ... Absit enim a principibus ista sententia, ut quod de communi tributum est, in jure fisci esse videatur. Et optima cautela est, quae exactiones quam maxume reddit gratas, si appareat prius collatam pecuniam ad destinatos usus insumptam fuisse? Quo fine nonnunquam principes ordinibus vel de pecunia exacta rationem reddunt, vel eam ab Ordinum deputatis administrari permittunt.

Einen Wendepunkt in der Entwicklung der gesammten Finanzverwaltung bildet der Beginn der verfassungsmässigen Finanzwirthschaft, in welcher dieselbe der parlamentarischen Controle und vermöge der unbeschränkten Oeffentlichkeit dieser letzteren der allgemeinen Kenntniss der Staatsbürger unterworfen wird.[1]) Ein, wie den Monarchen, so auch der Volksvertretung verantwortlicher Finanzminister steht an der Spitze der gesammten Finanzverwaltung. Die jährliche oder doch periodische Feststellung des Staatsvoranschlages unter Mitwirkung der Volksvertretung ist gesetzliche Pflicht der Regierung und ein bedeutsames Recht der Volksvertretung geworden. Die Staatsbürger erlangen dadurch noch vor Beginn der Finanzperiode die Gewissheit, dass die Kosten der Staatsverwaltung gedeckt und das Gleichgewicht im Staatshaushalte sichergestellt sei. Aus der Zustimmung ihrer eigenen Vertreter zum Staatsvoranschlage gewinnen sie die Ueberzeugung, dass ihnen nur die absolut nothwendigen Lasten auferlegt seien, und dass ihre Beiträge nur zu wahrhaft gemeinnützigen Zwecken verwendet werden. Die Staatsgläubiger sehen ihre Forderungen unter die Garantie der Volksvertretung gestellt, und es festigt und erweitert sich der Staatscredit. Selbst das internationale Ansehen der Staaten wird durch die Oeffentlichkeit des Staatshaushalts-Etats gehoben, indem aus demselben die für den Kriegsfall so massgebenden finanziellen Kräfte der Staaten beurtheilt werden können.

Die Finanzverwaltung, sowie alle übrigen Gebiete der Staatsverwaltung haben durch den festgestellten Staatshaushalts-Etat eine sichere Grundlage und Richtschnur erhalten. Jede Bewegung der Verwaltung, welche mit einer Einnahme oder Ausgabe verbunden ist, wird von dem öffentlichen Rechner mit ängstlicher Aufmerksamkeit verfolgt, und das Bewusstsein der Minister, dem Monarchen und der Volksvertretung verantwortlich und rechnungspflichtig zu sein für die Ausführung des Staatshaushalts-Etats ist geeignet, die Verwaltung zu einer

[1]) Hie und da hat sich auch im absoluten Staate die Erkenntniss von den Vorzügen der Oeffentlichkeit in der Finanzverwaltung Geltung verschafft. So publicirte Necker 1781, Preussen seit 1821 regelmässig den Staatshaushalts-Etat.

wahrhaft ökonomischen zu machen. So werden die Ansätze des Staatshaushalts-Etats zum Gewissen der Finanzverwalter des Staates.

Nach Ablauf jeder Finanzperiode wird über die thatsächlichen Ergebnisse der Verwaltung Rechnung gelegt. Sowie diese in Form und Inhalt den Staatshaushalts-Etat zur Grundlage nimmt, so ist derselbe naturgemäss, wenn auch nicht der einzige, so doch ein wichtiger Massstab bei Beurtheilung der Gesetzmässigkeit der Finanzverwaltung.

Monarch und Volksvertretung sind berechtigt, über alle Abweichungen von den Positionen des Etats Aufklärung zu verlangen, und nur wenn dieselben für stichhältig befunden werden, wird die Regierung von ihrer Verantwortung entlastet.

So ist im verfassungsmässigen Staatshaushalte der Voranschlag der Mittelpunkt, um welchen sich die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben und das ganze Staatsleben bewegt. [1]) Mit Recht wird er von Czoernig als „der getreue Spiegel der gesammten Verwaltung und des dadurch bedingten Staatslebens" bezeichnet. [2])

Wenn wir im Vorhergehenden die politische Bedeutung des Budgets in Kürze zu markiren versucht haben, so bilden die technischen und juristischen Seiten desselben den Gegenstand der folgenden Untersuchungen.

---

[1]) Audiffret, „System financier de la France", V. B., S. 12: „Cette loi universelle pourvoit à l'execution de toutes les autres, donne la vie et l'impulsion aux nombreux rouages du grand mécanisme du gouvernement, fixe l'étendue et la limite des attributions de chaque fonctionnaire, impose le tribut de chaque contribuable, assure le paiement de chaque créancier et règle la répartition prévoyante des ressources du Trésor entre les bésoins de la sociéte."

[2]) Czoernig, „Das österreichische Budget für 1862 in Vergleichung" u. s. w. Einleitung, S. 2.

ERSTES CAPITEL.

Begriff und Zwecke des Budgets.

I. Die Ordnung des Staatshaushaltes.

§ 1. Oberstes Princip bei Ordnung jedes Haushaltes.

Die wirthschaftliche Thätigkeit der Menschen bezweckt die Beschaffung und Verwendung der zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse erforderlichen ökonomischen Güter. Ihre Aufgabe ist demnach begrifflich eine doppelte: erstens nach vorhergegangener Erkenntniss der Bedürfnisse, sowie der zur Befriedigung derselben tauglichen Güter diese zu beschaffen, zweitens die beschafften Güter der Verwendung zuzuführen, d. h. mittelst derselben die Bedürfnisse zu befriedigen. Durch das wirthschaftende Subject werden beide an sich verschiedenen Thätigkeiten zur Einheit der Individualwirthschaft verbunden. Erwerb und Aufwand erscheinen also als die nothwendigen Elemente jeder Individualwirthschaft. Daraus ergibt sich aber sofort, dass mit Erwerb und Aufwand die Aufgaben der wirthschaftlichen Thätigkeit doch noch nicht erschöpft sind, sondern dass zu diesen als dritte wesentliche Aufgabe hinzutritt, Erwerb und Aufwand als Theile des höheren Ganzen, der einen Individualwirthschaft, mit einander in Uebereinstimmung zu bringen.

Es darf die Sorge der wirthschaftenden Individuen nicht einseitig auf den Erfolg ihrer Erwerbswirthschaft und die

ökonomische Verwendung des Erworbenen gerichtet sein, es muss vielmehr mit gleicher Aufmerksamkeit das Verhältniss zwischen Erwerb und Aufwand im Auge behalten werden, damit nicht durch eine Störung des Gleichgewichtes in diesem Verhältnisse der ganze wirthschaftliche Erfolg mit in die Brüche gehe.

Die Harmonie zwischen Erwerb und Aufwand erscheint demnach als allgemein wirthschaftliches Postulat und es kann demselben seitens der wirthschaftenden Individuen nicht in anderer Weise entsprochen werden, als dass noch vor Beginn jeder Wirthschaftsperiode die in derselben zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben festgestellt und mit einander in Uebereinstimmung gebracht werden. Vor Beginn der Wirthschaftsperiode ist diese Aufgabe zu erfüllen, damit sofort mit dem Eintritte derselben die Richtschnur für die Verwendung des Einkommens, das Mass für die Befriedigung der Bedürfnisse gegeben sei.

Diese Thätigkeit der wirthschaftenden Individuen, vermöge welcher dieselben noch vor Beginn einer Wirthschaftsperiode das Gleichgewicht der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben sicherstellen, erscheint als die erste Bedingung und unerlässliche Voraussetzung einer jeden Ordnung im Haushalte, und dies gilt wie für jede Individualwirthschaft, so auch für den Haushalt des Staates.

Allein mit diesem so allgemeinen und rein formalen Principe haben wir für die Frage nach dem Wesen und Inhalt des geordneten Staatshaushaltes noch nichts gewonnen.

Es würde jenem formalen Satze Genüge geschehen, wenn die Ausgaben des Staates sich nach den Einnahmen, oder wenn umgekehrt die Einnahmen sich nach den Ausgaben richten würden. Ebenso würde jenes formale Princip auch dann noch gewahrt erscheinen, wenn die staatlichen Ausgaben nicht nach Grundsätzen wirthschaftlicher Bedürfnissbefriedigung festgesetzt, sondern in blinder Wahl aus der unerschöpflichen Menge verschiedenartiger Bedürfnisse herausgegriffen würden, soferne nur die Einnahmen mit den Ausgaben des Staates in Uebereinstimmung blieben.

Will man aber mit diesem formalen Principe eine bestimmte Vorstellung von der Ordnung des Staatshaushaltes verbinden, so erscheint es nothwendig, wenigstens auf die obersten Grundsätze einzugehen, welche für die Herstellung der Harmonie zwischen Einnahmen und Ausgaben des Staates massgebend sind, und jenem Principe mit Rücksicht auf den Staatshaushalt seinen besonderen Inhalt verleihen.

Es dürfte hierbei am passendsten sein, an den besonders in der älteren Literatur der Finanzwissenschaft mit Vorliebe behandelten Gegensatz zwischen der Ordnung des Privat- und Staatshaushaltes anzuknüpfen und diesen Gegensatz auf seinen richtigen Werth zurückzuführen.

§ 2. Der Gegensatz in der Ordnung des Privat- und Staatshaushaltes.

Dass es geradezu unmöglich ist, für alle staatlichen Thätigkeiten, welche unsere heutige rechtsphilosophische Auffassung vom Staate als solche anerkennt, die erforderlichen ökonomischen Voraussetzungen in der Gestalt von Staatseinnahmen zu beschaffen, lehrt uns ein Blick auf die factischen Finanzverhältnisse unserer Staaten. Ebenso klar ist es aber auch, dass kein Staat es von der zufälligen Höhe der ihm zu Gebote stehenden Einnahmen abhängig machen dürfe, ob die Aufgaben des Staates erfüllt werden sollen oder nicht.

Das Bedürfnis nach einem principiellen Massstabe für die Entscheidung der Frage, welchen staatlichen Aufgaben die ökonomischen Voraussetzungen ihrer Erfüllung gewährt werden, und welche Aufgaben mangels dieser Voraussetzungen unerfüllt bleiben sollen, ist ein so naheliegendes, dass es ganz natürlich erscheint, dass schon die ältesten Finanzschriftsteller ihre Aufmerksamkeit darauf gerichtet haben. Ebenso natürlich ist es dann aber auch, dass, solange die privatwirthschaftliche Auffassung des Staatshaushaltes die herrschende war, man sich damit begnügte, die als richtig erkannten allgemein wirthschaftlichen Grundsätze auf die Verwaltung der landesfürstlichen Einkünfte in Anwendung zu bringen.

So kam es, dass man bis auf Sonnenfels unbedenklich bei dem Satze stehen blieb, die Ordnung des landesfürst-

lichen Haushaltes bestehe in der Vertheilung des vorhandenen Einkommens auf die verschiedenen Bedürfnisse, genau in derselben Weise, wie man sich die Ordnung eines Privathaushaltes dachte.

Schon Froumenteau hatte in der Einleitung seines berühmten Werkes „Le secret des finances de France" die Aufmerksamkeit des Monarchen auf eine gerechte Vertheilung seiner Einkünfte gelenkt, wozu es dann nothwendig sei, die Gesammtheit der Einnahmen zu kennen.[1])

Ebenso geht Seckendorf von derselben privatwirthschaftlichen Auffassung aus, wenn er die „nützliche und gebührliche Dispensation, Austheilung und Anwendung der also ordentlich eingebrachten Kammergefälle", als Zweck des Voranschlages („Verzeichniss und Tabelle") hinstellt.[2]) Diesen Standpunkt vertreten, wie erwähnt, noch alle Schriftsteller des 18. Jahrhunderts bis auf Sonnenfels; so insbesondere auch S. P. Gasser[3]) und Justi[4]) für den dies noch eine Sache, die uns die gesunde Vernunft ohnehin an die Hand gibt.

Sonnenfels ist der Erste, der in Bezug auf das Verhältniss der Einnahmen zu den Ausgaben einen Unterschied zwischen Staats- und Privathaushalt constatirt, und ist der Begründer der noch heute herrschenden Lehre, dass im Staatshaushalte sich die Einnahmen nach den mit Rücksicht auf die volkswirthschaftlichen Kräfte eines Staates bestimmten Ausgaben zu richten haben. Was Sonnenfels über diese für die Ordnung des Staatshaushaltes principielle Frage gelehrt, ist in vielen Punkten so zutreffend und in so

---

[1]) Il n'y a chose à laquella le monarque puisse occuper sa cogitation rplus proprement qu'en la dispensation de ses finances: et n'y a speculation qui puisse servir aux grands de plus spatieuse campagne pour s'esbattre, pour l'entretenir leur pensées pour se retirer hors de soi, et puis pour se n'avoir que l'université de leurs deniers, non pas mettre leur cœur en avarice, car cela est du tout indigne à un prince magnanime; mais pour disposer son esprit à une juste dispensation de son revenu.

[2]) „Deutscher Fürstenstaat", 3. Th., 4. Cap., § 16.

[3]) „Einleitung zu den ökonomischen, politischen und Cameralwissenschaften", Cap. 22.

[4]) „Staatswissenschaft", II. Bd., § 408.

klarer Weise dargestellt, dass wir es hier unverändert folgen lassen können.

„Die zureichende Summe der öffentlichen Einkünfte ist eine Grösse, die sich auf die Grösse des Aufwandes bezieht; daher um jene zu bestimmen, diese vorher gefunden werden muss. Hier entfernt sich die Staatshaushaltung vollkommen von den Grundsätzen der Privatökonomie. Der Aufwand des Privathaushaltes, so lange er nicht bis zum Bedürfniss im strengeren Verstande hinabsteigt, ist willkürlich. Es steht daher in seiner Macht, ihn soweit einzuschränken, bis er mit den Einkünften, deren Vergrösserung nicht von ihm abhängt in ein Verhältniss gebracht ist. Der Aufwand des Staates hingegen wird von der Lage der Umstände von innen, und von der wechselseitigen Stellung gegen andere Staaten von aussen bestimmt; er ist also überhaupt nothwendig und es ist dabei nur wenig in der Gewalt des Regenten, so ihm eine Verminderung gestattet.

Nach diesem Unterschiede nun sind bei der Privathaushaltung die Einkünfte der Massstab, nach welchem die Auslagen entweder erweitert oder eingeschränkt werden müssen. In der Haushaltung des Staates hingegen ist der Massstab der zu machende Aufwand und in dem gleichen Verhältnisse mit denselben müssen die Staatseinkünfte wachsen oder abnehmen." [1])

Und an anderer Stelle fügt Sonnenfels ergänzend hinzu: „Der Aufwand ist der Massstab der Staatseinkünfte, dieser kann gleichwohl nur mit derjenigen Mässigung zu verstehen sein, welche die Grösse eines Landes, der Bevölkerungszustand, der Reichthum und andere Umstände, von denen die Macht des Staates abhängt, nothwendig an die Hand geben."

Wenn man diese Ausführungen vergleicht mit dem, was nahezu hundert Jahre später Waitz [2]) in seinen Grundzügen der Politik ausgesprochen hat: In dem entwickelten Staate müssen sich die Einnahmen nach den Ausgaben richten,

---

[1]) Sonnenfels, „Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft", S. 125.

[2]) Waitz bei Wagner, „Die Ordnung des österr. Staatshaushaltes", S. 1.

die Ausgaben nach den Bedürfnissen und vorhandenen Kräften", so wird man finden, dass sich an dem von Sonnenfels aufgestellten Principe eigentlich nichts habe ändern lassen.

Was aber thatsächlich seitdem eine ungeheuere Wandlung durchgemacht hat, ist die Auffassung von dem wirthschaftlichen Werthe der Ausgaben des Staates für die Volkswirthschaft, und damit hat jener von Sonnenfels aufgestellte Satz erst seine principielle Begründung erhalten.

Der von Sonnenfels mit weiser Einschränkung aufgestellte Satz, dass im Staatshaushalte sich die Einnahmen nach den Ausgaben zu richten haben, wird in Uebertreibung eines an sich richtigen Gedankens ad absurdum geführt von Weishaupt.[1]) Nach seiner Ansicht solle der Staat sich in seinen Ausgaben nicht beschränken und er könne reicher und mächtiger werden, als alle Staaten, welche sich beschränken. Der Grund von dem Stillstande und Verfalle der Staaten müsse nicht in der Menge der Ausgaben, sondern darin gesucht werden, dass zu wenig und zu unvernünftig ausgegeben werde.

Wie Weishaupt selbst über den praktischen Werth seiner Theorie denkt, ergibt sich aus seiner eigenen Bemerkung, dass „bei dessen Befolgung hundert Staaten zu Grunde gehen können, ehe es einem gelingt". Gleichwohl wird man nicht verkennen dürfen, dass dieser Auffassung, dass die Qualität und nicht die Quantität der Ausgaben das Entscheidende sei, ein gesunder Kern innewohne.

In letzter Linie liegt darin die Lehre von der Productivität der staatlichen Ausgaben, allerdings in starker Uebertreibung.

Schön,[2]) der Hauptgegner der Sonnenfels'schen Lehre, verschiebt die Frage ganz, wie schon Umpfenbach[3]) richtig hervorgehoben hat, indem er den Begriff des Staats- und Volkseinkommens mit einander verwechselt. Sicherlich hat Schön Recht, dass der Staatsbedarf nicht ohne Rücksicht auf

---

[1]) „Ueber Staatsausgaben und Auflagen" bei Malchus, II, S. 12.

[2]) Johann Schön, „Die Grundsätze der Finanz", S. 20 ff.

[3]) „Lehrbuch der Finanzwissenschaft", S. 6, Anm.

das Volkseinkommen oder, wie er sich ausdrückt, auf die Nationalökonomie, festgestellt werden dürfe, aber das hatte schon Sonnenfels betont und das widerspricht durchaus nicht dem Satze, dass die Staatseinnahmen sich nach den einmal so festgestellten Staatsausgaben richten müssen.

Ausserdem ist der obige Satz eigentlich allgemein anerkannt worden, und der Widerspruch, der in dem viel citirten Satze J. B. Say's gelegen zu sein scheint: „Le meilleur plan des finances est de dépenser peu", erweist sich nur als ein vorübergehender, da dieser Satz in dem „Cours complet d'économie politique" desselben Verfassers in sein strictes Gegentheil verkehrt erscheint: „Personne ne supposera, que l'économie dans les dépenses publiques consiste à dépenser peu." [1])

Bei der principiellen Uebereinstimmung, die unter den Vertretern der älteren Schule der Finanzwissenschaft herrscht, dürfen wir uns damit genügen lassen, nur die hauptsächlichsten derselben herauszugreifen. [2])

Lotz [3]) steht wohl auf dem Sonnenfels'schen Standpunkte und anerkennt als „Grundmaxime unserer Finanzpolitik", dass die Einnahme von der Ausgabe geregelt werde, beschränkt aber sofort die Bethätigung dieser als richtig anerkannten Grundmaxime auf jene staatlichen Ausgaben, welche von dem ersten Staatszweck gefordert werden. Diesen ersten Zweck erblickt er in dem „Streben nach Sicherung und Erhaltung des bürgerlich vereinten Menschen." Hinsichtlich des zweiten Zweckes, das Streben „nach Verbesserung aller Verhältnisse und Bedingungen seines Lebens", sei die Zulässigkeit

---

[1]) J. B. Say, „Cours compl." Cap. 13.

[2]) Man sehe ausser den hier Besprochenen: Soden, „Staats-Finanzwissenschaft"; Schmalz, „Handbuch der Staatswirthschaft". Die Einnahmen müssen sich im Staate nach den Ausgaben richten, „denn die Ausgabe ist für die allgemeine Sicherheit gemacht, ist also von Nothwendigkeit geboten, so gut wie jene Nothausgaben des Privatmannes" (§ 344); Fulda, „Handbuch der Finanzwissenschaft", Einleitung, insbesondere § 8; Behr, „Die Lehre von der Wirthschaft des Staates oder pragmatische Theorie der Finanzgesetzgebung und Finanzverwaltung". Erster Abschnitt. „Vom Bemessen des Staatsbedarfes". Man sehe noch die hierher einschlägigen Bücher bei Malchus, II, § 2, Anm.; Lotz, „Handb. der Staatswirthsch.", III, 105.

[3]) „Handbuch der Staatswissenschaftslehre", III, § 126.

der für denselben erforderlichen Ausgaben stets durch die Vorfragen bedingt, „ob das Volk nach staatswirthschaftlichen Regeln das leisten kann, was die Regierung für ihre Zwecke verlangt und bedarf". Offenbar hängt diese Scheidung der Staatszwecke und die ungleiche Beurtheilung der Zulässigkeit der für die Erfüllung derselben erforderlichen Ausgaben mit der Kant'schen Auffassung vom Rechtsstaate zusammen.

Ebenso fühlt Malchus [1]) das Bedürfniss, den Sonnenfels'schen Satz zu beschränken. Einerseits ist es „der nothwendige Bedarf, nach welchem sich die Einnahmen richten müssen", andererseits „besteht die Kunst der Staatsverwaltung in dem Abwägen der Nachtheile, welche für die Staatsangehörigen aus den Opfern, welche die Deckung eines Aufwandes denselben kostet, entstehen können, gegen die Vortheile, welche für sie aus den Zwecken und Anstalten, für welche derselbe stattfindet, erwachsen können".

In dieser Auffassung, dass die Kosten der staatlichen Leistungen mit dem Nutzen derselben für die Staatsangehörigen zusammengehalten werden müssen, um die Zulässigkeit einer Ausgabe des Staates zu erkennen, zeigt sich, dass schon Malchus das Verständniss von der Wirkung der Staatsausgaben auf die Volkswirthschaft nicht gefehlt habe. Noch deutlicher ergibt sich dies aus dem, was Malchus über die Sparsamkeit und ihren Werth für den Staatshaushalt sagt: „Das Ersparen und dass erspart werden soll, kann niemals zu einem leitenden Principe im Staatshaushalte erhoben, das Ersparen jederzeit nur als eine Klugheitsregel, als eine öffentliche Tugend betrachtet werden."

Jakob [2]) geht von der allgemein wirthschaftlichen Auffassung aus, welche Staats- und Privathaushalt nach gleichen Grundsätzen beurtheilt. „Sowie der einzelne Mensch nicht alle seine Bedürfnisse befriedigen kann, sondern sich nach den ihm zu Gebote stehenden Mitteln und Kräften richten muss, so sieht sich auch der Staat genöthigt, eine Auswahl unter

---

[1]) „Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung", II, § 2.
[2]) „Finanzw." II, §§ 829—841 incl.

den zu befriedigenden öffentlichen Bedürfnissen zu treffen." Dem entsprechend theilt Jakob die Staatsbedürfnisse, wie die eines Privaten in Bedürfnisse der Nothwendigkeit, Bequemlichkeit und des Luxus. Aber während Justi, wie wir gesehen, für die Ordnung des Staatshaushaltes an der privatwirthschaftlichen Regel, dass die Ausgaben sich nach den Einnahmen richten müssen, festhält, kann Jakob bei seiner Auffassung von den Staatszwecken und dem Zusammenhange der Staatsausgaben mit dem Gemeinwohl unmöglich bei dem Justi'schen Satze stehen bleiben. In ähnlicher Weise wie Malchus stellt er das Postulat auf, es bedürfe jederzeit einer Untersuchung „ob nicht, wenn ein Gegenstand ausgeführt werden soll, die Kräfte des Volkes mehr angestrengt werden müssen, als es gut ist, so dass die Nation durch die Anstrengungen mehr verliert, als sie durch die Realisirung des Gegenstandes gewinnt, und also das Gemeinwohl dadurch mehr gehindert, als befördert wird".

Man wird bemerken, dass Jakob sich von Malchus vortheilhaft dadurch unterscheidet, dass er mit mehr Nachdruck, als dieser das Gemeinwohl der Nation als den Prüfstein für die Zulässigkeit von staatlichen Ausgaben hervorhebt. Noch deutlicher zeigt sich dies an folgender Stelle: „Ob das Eine oder das Andere geschehen solle oder nicht, hängt wiederum von der Ueberlegung ab, ob das Eine oder das Andere aus dem allgemeinen, durch die Vernunft bestimmten Volkswillen hervorgehen können, d. h. ob die Massregel mit dem wahrhaften Interesse Aller sich reime."

Die Sparsamkeit wird von Jakob (II, § 231) verworfen, „wenn dabei die Staatszwecke leiden sollten. Das wahre Wesen der Sparsamkeit verträgt sich vielmehr sehr wohl mit der Liberalität und besteht darin, alle Ausgaben so einzurichten, dass die Zwecke, welche dadurch befördert werden sollen, vollständig erreicht werden".

Rau[1]) steht auf dem gleichen Standpunkte wie die Vorigen. Einerseits müssen die nothwendigen Ausgaben des Staates unbedingte Deckung erhalten, andererseits verweist er auf das

[1]) „Finanzwissenschaft", 5. Aufl. II, § 468.

wechselseitige Verhältniss zwischen Ausgaben und Einnahmen, welche eine retrospective Bestimmung beider nothwendig machen. Demgemäss gelangt er zu dem Resultate, „dass man weder die Summe der Staatsausgaben beschliessen soll, ohne auch auf die Leichtigkeit oder Schwierigkeit ihrer Deckung durch Einkünfte Rücksicht zu nehmen, noch auch die letzteren für sich allein festsetzen darf, ohne zu überlegen, ob sie für den jetzigen Bedarf zureichend sein werden; vielmehr hat man beim Abschliessen des Voranschlages beide Seiten des Gegenstandes zugleich in's Auge zu fassen".

Mit Umpfenbach übergehen wir zur Reihe derjenigen Finanzschriftsteller, welche sich vollständig von dem Gedanken emancipirt haben, dass die Staatsausgaben ein für die Volkswirthschaft unproductiver Aufwand seien. Zwar geht aus den bisher angeführten Citaten zur Evidenz hervor, dass auch die Aelteren den Nutzen der Staatsausgaben für das Gemeinwohl anerkannten, aber ihre Auffassung vom Staatsschuldenwesen, sowie ihre Theorie der Deckung der Staatsausgaben im Allgemeinen zeigt, dass ihnen die Bedeutung der Finanzwirthschaft als Gemeinwirthschaft noch nicht zur vollen Klarheit gekommen sei.

Umpfenbach [1]) verneint zunächst die Frage, „ob jeder wirkliche Staatszweck, der wirthschaftlichen Aufwand erheischt, auch sofort unbedingt auf die Liste des Staatsbedarfs zu setzen sei". Man muss „eine ganze Reihe von Staatsbedürfnissen ausschliessen, und zwar wegen der relativen Unmöglichkeit ihrer Erfüllung, die aus der sonst eintretenden Verkehrung des Verhältnisses von Mittel und Zweck entspringt". Um den Punkt zu finden, bis zu welchem die Ausgaben auszudehnen sind, muss man „die einzelnen Staatsbedürfnisse nach der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit ordnen und bei jedem von ihnen dem Grade des aus seiner Verwirklichung entspringenden Vortheils die Schwere des dafür zu bringenden Opfers entgegenstellen. Sobald der Punkt erreicht ist, dass das Gewicht des Opfers das Moment des Vortheils überwiegt, hört die Berechtigung der Deckung des Staatsbedarfes auf". Der

[1]) „Lehrbuch der Finanzwissenschaft", § 13.

Widerspruch Umpfenbach's gegen die Unterscheidung zwischen nothwendigen und nützlichen Ausgaben bei den Aelteren erscheint nur als ein formaler, da die Ausdrücke „nothwendig" und „nützlich" nur verschiedene Grade von dem, was Umpfenbach die Stufenfolge der Wichtigkeit der Staatsausgaben nennt, bedeuten.

Sind einmal die Staatsausgaben auf diese Weise festgestellt, dann haben sich die Einnahmen nach Umpfenbach unbedingt denselben anzupassen.

v. Stein [1]) bezeichnet es als das höchste Princip der Staatswirthschaft, „nicht mehr Einnahmen von den Bürgern zu fordern, als der Werth der Verwaltung beträgt, die sie dafür herstellt". Da die von den Bürgern zu erhebenden Einnahmen aber nichts Anderes sind, als die Kosten der staatlichen Leistungen, so lässt sich das angeführte höchste Princip der Staatswirthschaft auch dahin formuliren: Die Verwaltung des Staates muss den ihre Kosten bestreitenden Bürgern zum Wenigsten diese Kosten werth sein. Sinkt der Werth der Verwaltung unter diese Grenze, so werden durch dieselbe die wirthschaftlichen Kräfte der Bürger nicht nur nicht gefördert, sondern vielmehr geschwächt. Es folgt dies aus der richtigen Erkenntniss von der Natur der Staatswirthschaft, welche nichts Anderes ist, als „die Verwaltung dessen, was die Gemeinschaft als Bedingung ihrer eigenen Entwicklung dem persönlichen Staate übergibt und als Ergebniss dieser Verwaltung wieder von ihm empfängt".

Wagner („Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes") bezeichnet es als die nächste Aufgabe, „zu prüfen, inwieweit einstweilen das Erforderniss als ein in der Hauptsache durch die jetzige Lage des Staates gegebenes, für die nächste Zeit, insbesondere für die gegenwärtige Finanzperiode feststehendes anerkannt werden muss . . ." „Auch die gewissenhafteste und sparsamste Volksvertretung muss dieses Erforderniss bewilligen, denn sie muss ja zugestehen, dass sich daran im Augenblicke nichts sparen lässt. Dieser feste Betrag der Ausgaben ist

[1]) „Finanzwissenschaft", 5. Aufl. S. 177 ff.

es, nach welchem sich in der That die Staatseinnahmen richten müssen."

Während Wagner an dieser Stelle eine principielle Erklärung vermissen lässt, welches denn der Massstab sei, an der Hand dessen zu prüfen wäre, ob das Erforderniss als ein feststehendes anerkannt werden müsse, behandelt er in seiner „Finanzwissenschaft" [1]) die Frage principiell und im Zusammenhange mit seiner Auffassung von der specifischen Natur der Finanzwirthschaft.

Oberster Grundsatz ist, „dass weder der Werth, noch die Kosten einer Staatsleistung für sich, sondern immer nur beide zusammen bei der Beurtheilung der absoluten und relativen Höhe der Ausgabe zu berücksichtigen sind". Dabei soll es als Regel gelten: „je grösser der unmittelbar ökonomische Werth einer Staatsleistung — der aber erheblich weiter, als gewöhnlich zu fassen — je mehr die Leistung die Productionskraft Aller fördert und je grösser das absolut freie Volkseinkommen, d. h. im Sinne Roscher's dasjenige, welches nach Befriedigung der nothwendigsten (materiellen) Bedürfnisse der Bevölkerung übrig bleibt, ist, endlich ein je grösserer Theil der reinen Staatseinnahme aus dem Privaterwerbe des Staates, nicht aus Steuern herrührt, desto höher kann auch der Staatsaufwand, absolut und als Quote dieses Einkommens sein".

Die Frage, „ob der Finanzbedarf so hoch steigen dürfe, dass die in der Deckung gebrachten Opfer der Bevölkerung ein drückendes Mass erreichen", ist nach Wagner zu bejahen, „wenn dieser Zustand sich nur auf kurz vorübergehende Staatsnothlagen erstreckt, die Vornahme der hohen Ausgabe Erfolg verspricht und gerade dieser concrete Staat die Erhaltung verdient", sonst zu verneinen.

Eheberg-Cossa [2]) stellt den Satz ohne alle Beschränkung hin: „Während in der Privatwirthschaft sich die Ausgaben nach den Einnahmen zu richten haben, ist dies in der Finanzwirthschaft umgekehrt."

---

[1]) 3. Aufl., § 35.

[2]) „Grundriss der Finanzwissenschaft", S. 25.

Geffken in Schönberg's „Handbuch der politischen Oekonomie" [1]) warnt davor, den Gegensatz zwischen Privat- und Staatswirthschaft auf die Spitze zu treiben. „Auch in der Privatwirthschaft gibt es ein Minimum von Ausgaben, unter welches nicht herabgegangen werden kann, weil sonst eben der Mensch nicht mehr zu leben vermag . . ." „Und andererseits kann der Staat nicht rein willkürlich seine Ausgaben normiren, eben weil jede übermässige Anspannung der Kräfte seiner Bürger seine Einnahmequellen schädigen muss; das Princip der Wirthschaftlichkeit muss daher stets das Verhältniss von Einnahmen und Ausgaben beherrschen."

Aus der Darstellung der Ansichten der hervorragendsten Autoren der Finanzwissenschaft ergibt sich, dass der Stand der Frage seit Sonnenfels, beziehungsweise Malchus, eigentlich nicht bestritten ist. Alle stimmen darin überein, dass im Staatshaushalte die Ausgaben unter gleichmässiger Berücksichtigung des Werthes und der Kosten der durch dieselben ermöglichten staatlichen Leistungen festzustellen seien, und dass die Einnahmen sich nach den einmal so festgestellten Ausgaben richten müssen.

Trotz dieser Uebereinstimmung dürfte es nicht überflüssig erscheinen, eine principielle Begründung des Satzes zu versuchen und den Werth desselben für die praktische Ordnung des Staatshaushaltes zu beleuchten.

§ 3. Principielle Begründung des Verhältnisses zwischen Ausgaben und Einnahmen im Staatshaushalte.

I. Zunächst erfordert der Satz, dass im Privathaushalte sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten müssen, der Richtigstellung. In dieser Allgemeinheit ist der Satz, wie schon Sonnenfels und Geffken hervorgehoben haben, nicht zutreffend.

Es bedarf wohl erst nicht eines Beweises, dass, insoferne es sich um den zur Erhaltung der Person unumgänglich nothwendigen Aufwand handelt, dieser als Minimalgrenze des Einkommens erscheint, das jedes Individuum sich verschaffen muss, wenn anders es in Folge seiner wirthschaftlichen Ohn-

[1]) l. c. S. 5.

macht nicht zu Grunde gehen soll. Ueber dieses Mass des nothwendigen Aufwandes hinaus kehrt sich allerdings das Verhältniss um. Hier findet die Expansionsfähigkeit der Bedürfnisse in dem nicht mehr steigerungsfähigen Einkommen des Individuums seine Grenze, und es bleibt Sache der individuellen Erwägung, in welcher Weise das gegebene Einkommen wirthschaftlich auf die verschiedenartigen Bedürfnisse aufzutheilen sei. Nennen wir diesen über das Mass des Nothwendigen hinausgehenden Theil des Aufwandes den **freien** Aufwand, so gelangen wir zu dem Satze: **Im Privathaushalte müssen die Einnahmen auf die Höhe des nothwendigen Aufwandes gebracht werden, der freie Aufwand muss sich hingegen nach den vorhandenen Einnahmen richten.**

II. Der Staat ist als Einheit der in ihm verbundenen Volksgenossen Gesammt- oder Collectivpersönlichkeit. Die Wirthschaft des Staates erscheint demnach zunächst als Wirthschaft einer Gesammtpersönlichkeit oder, was dasselbe ist, als Gemeinwirthschaft.

Im Gegensatze zur Wirthschaftsgenossenschaft, bei welcher die Wirthschaften der Einzelgenossen der ausschliessliche Zweck der Vereinigung sind, ist die Gemeinwirthschaft niemals Selbstzweck, sondern immer nur Mittel für die selbstständigen Zwecke des Gemeinwesens, mögen dieselben welcher Art immer sein.

Es liegt im Wesen jeder Gesammtpersönlichkeit, dass die Zwecke desselben keine anderen sein können, als solche, welche im Willen und Interesse der Einzelglieder begründet sind. Indem die Gesammtpersönlichkeit jene Zwecke bethätigt, handelt sie also im Willen und Interesse der in ihr vereinigten Genossen. Daraus folgt aber schon mit Nothwendigkeit, dass, wo die Erfüllung der Gemeinzwecke mit Kosten verbunden ist, das Gemeinwesen berechtigt sein muss, seine Einzelgenossen zur Deckung dieser Kosten heranzuziehen. Es gibt wohl Gemeinwesen, welche ein von ihren Einzelgliedern unabhängiges, ganz selbstständiges Vermögen besitzen, aus dessen Erträgniss die Kosten der Gemeinzwecke bestritten werden, und bei welchen daher die Gemeinwirthschaft mit den Wirthschaften der Einzelglieder in gar keine Beziehung zu treten braucht. Allein diese Fälle dürfen wohl als Ausnahmen

bezeichnet werden. In aller Regel beschaffen sich die Gemeinwesen die ökonomischen Mittel für die Erfüllung der Gemeinzwecke aus den Beiträgen ihrer Einzelglieder. Gerade darin, dass die Einzelnen sich bereit erklären, diese Kosten zu tragen, liegt der beste Beweis für die Existenzfähigkeit des Gemeinwesens. Es zeigt sich darin, dass die Einzelnen in den Zwecken des Gemeinwesens wirklich ihre Zwecke anerkennen, und dass ihnen die Erreichung dieser Zwecke die damit verbundenen Kosten werth ist. Werden den Einzelnen die Beiträge an das Gemeinwesen drückend, so kann darin immer nur der Ausdruck des Missverhältnisses zwischen Werth und Kosten der Gemeinzwecke erblickt werden.

Jedes Gemeinwesen muss sich also vor Augen halten, dass es unbeschadet der absoluten Nützlichkeit und Erspriesslichkeit der zu erreichenden Gemeinzwecke eine Grenze gibt, bei welcher vom Standpunkte der Genossen Werth und Kosten der Gemeinzwecke sich nicht mehr das Gleichgewicht halten. Diese Grenze kann kein Gemeinwesen auf die Dauer ohne Schädigung der wirthschaftlichen Kräfte seiner Einzelglieder und damit auch seiner selbst überschreiten.

Die eben entwickelten Grundsätze gelten ganz allgemein von jeder Gemeinwirthschaft, also auch von der Wirthschaft des Staates. Der Staat umfasst als Gesammtpersönlichkeit alle Volksgenossen ohne Ausnahme und erfüllt seinen Zweck in der Förderung Aller zur höchsten Entwicklung. Die Gemeinwirthschaft des Staates ist daher auch berechtigt, alle ihre Einzelglieder zur Beitragsleistung heranzuziehen, um die Kosten der staatlichen Leistungen zu decken. Die Beitragspflicht aller Staatsgenossen zu den Kosten der Staatsverwaltung ist daher nur eine natürliche Folge der Zugehörigkeit Aller zum Staate.

Bezeichnet man die Gesammtheit der Einzelwirthschaften eines Staates mit dem Collectivbegriffe der Volkswirthschaft, so stellt sich die wirthschaftliche Thätigkeit des Staates dar als das Empfangen eines Theiles des umlaufenden Capitals der Volkswirthschaft und das Verwenden desselben im Interesse der Gesammtheit. Die Zahlungen der Einzelnen an den Staat stellen sich daher wirthschaftlich dar als Vor-

schüsse an den Staat, welche dieser im Interesse der Zahler verausgabt. Allein der Staat unterscheidet sich von anderen Gemeinwesen durch die organische Natur und die zeitlich unbeschränkte Dauer seiner aus der Gesammtheit der Einzelgenossen bestehenden Persönlichkeit. Der Staat ist keine gewillkürte Gemeinschaft, er beruht auf der innersten Natur der Menschen, welche als gesellschaftliche Wesen mit der Entwicklung der Cultur nothwendigerweise zur Staatenbildung gelangen.

Der Staat ist also eine nothwendige Persönlichkeit und dadurch nähert er sich in seinem Verhalten zu den ökonomischen Voraussetzungen seiner Existenz und der Erfüllung seiner Zwecke dem Einzelindividuum. Und wie bei diesem, müssen wir auch beim Staate den nothwendigen und den freien Aufwand unterscheiden. Wie die Einzelpersönlichkeit, so muss auch der Staat den zu seiner Erhaltung nothwendigen Aufwand sich unbedingt beschaffen.

Und wo im Falle ausserordentlicher Bedrängniss eines Staates der nothwendige Aufwand für das Volk drückend wird, da ist der Gesichstpunkt entscheidend, dass die einzelne Generation vergeht, der Staat aber für die Ewigkeit berechnet ist. Um seiner Erhaltung willen muss also der Staat berechtigt sein, zeitweilig die oben bezeichnete Grenze zu überschreiten; für die Dauer ist dies, wie schon hervorgehoben, einfach unmöglich. [1])

Hinsichtlich des freien Aufwandes gilt der für Gemeinwirthschaften im Allgemeinen aufgestellte Grundsatz für den Staat ohne Ausnahme: Kosten und Werth der staatlichen Leistungen müssen sich das Gleichgewicht halten.

III. Lässt nun die immaterielle Natur der meisten Staatsleistungen eine unmittelbare Vergleichung mit den der Volks-

[1]) A. Wagner beschränkt die Zulässigkeit eines drückenden Finanzbedarfes auf den Fall, als der concrete Staat die Erhaltung verdient (siehe oben Seite 19). Abgesehen von der auch von Wagner zugegebenen Schwierigkeit, dies zu beurtheilen, scheint dies uns principiell verfehlt. Es wird dabei die unbeschränkte Dauer des Staates übersehen, welche es möglich macht, dass ein in einem gegebenen Zeitpunkte „die Erhaltung nicht verdienender" Staat in Zukunft sich so regenerirt, dass auch die Kosten der seinerzeitigen Erhaltung reichlich aufgewogen erscheinen.

wirthschaft zur Deckung ihrer Kosten entzogenen Einnahmen nicht zu, so bleibt nichts Anderes übrig, als im Allgemeinen die Wirkung der Staatsausgaben auf die Entwicklung der Volkswirthschaft zu beobachten.

Bei der grossen Mehrzahl der Ausgaben, welche jährlich wiederkehren und der gegebenen Entwicklung eines Staates entsprechen, wird diese allgemeine Beobachtung hinreichen und wird man nur dann an eine Streichung, beziehungsweise Verringerung der Ausgaben schreiten können, wenn es evident ist, dass die Volkswirthschaft durch die Last des Finanzbedarfes in ihrem Gedeihen gehemmt wird. In aller Regel beginnt die Schwierigkeit erst da, wenn eine staatliche Ausgabe den Bereich des bisher Normalen verlässt.

Dabei ist es ebenso verfehlt, in allzu weiter Auffassung von der Productivität der staatlichen Leistungen jede Ausgabe als unschädlich zu betrachten, weil sie ohnehin wieder dem Volke zu Gute kommt, als umgekehrt Ausgaben so viel als möglich zu vermeiden, weil dadurch das Privateinkommen verringert wird.[1]

Für eine richtige Beurtheilung des Nutzens einer staatlichen Leistung wird es von Vortheil sein, die beiden Elemente der Einzelwirthschaften, Erwerb und Aufwand auseinanderzuhalten und zu untersuchen, ob die staatliche Leistung dem Erwerbe der Staatsgenossen zu Gute kommen soll, also gewissermassen als genossenschaftliche Betriebsausgabe erscheint, oder ob dieselbe im Interesse des Aufwandes der Einzelnen gemacht wird, eine genossenschaftliche Aufwendung ist.

Es kann hier der Ort nicht sein, auf die Tragweite dieser Scheidung für die Theorie der Deckung des Staatsbedarfes einzugehen; nur so viel sei bemerkt, dass offenbar jener Theil der Steuern, welcher zur Deckung der genossenschaftlichen Betriebsauslagen bestimmt ist, ebenso wie die speciellen Betriebskosten der Einzelwirthschaften die Productionskosten vermehren; dass hingegen der zur Deckung des genossenschaftlichen Aufwandes bestimmte Theil der Steuern in gleicher

---

[1] Eheberg-Cossa, 2. Th., 2. Cap.

Weise wie der specielle Aufwand eines Individuums aus dem Einkommen zu bestreiten ist.

Der Nutzen einer staatlichen Leistung, welche eine genossenschaftliche Betriebsauslage bedeutet, ist, wo dies möglich, nach dem Massstabe privatwirthschaftlicher Rentabilität zu beurtheilen; der Nutzen jener staatlichen Leistungen hingegen, welche als genossenschaftliche Aufwendungen erscheinen, bemisst sich nach den allgemeinen Grundsätzen wirthschaftlicher Einkommensverwendung. Im Allgemeinen wird man wohl behaupten dürfen, dass Ausgaben der ersten Kategorie leichter zuzulassen sind, als die der zweiten.[1])

Es kann natürlich nicht genügen, die einzelnen Ausgaben an sich zu prüfen, es müssen dieselben vielmehr im Zusammenhalte mit den anderen gleichzeitig sich geltend machenden Staatsbedürfnissen, deren Dringlichkeit gegen einander abgewogen werden muss, und im Verhältniss zum gesammten Staatsbedarfe beurtheilt werden.

So schwer es in concreto fällt, die Grade der Dringlichkeit festzustellen, so muss doch darauf Bedacht genommen werden, dass die Kosten der nothwendigen staatlichen Leistungen vollständig, der nützlichen zur Genüge gedeckt seien, auf überflüssige Ausgaben aber nichts verschwendet werde.[2])

Es verdient wohl besonders hervorgehoben zu werden, dass bei Beurtheilung des Nutzens der staatlichen Leistungen die Interessen einzelner Classen der Bevölkerung, welche vorzüglich zur Finanzwirthschaft beitragen, nicht mit dem Interesse der Gesammtheit verwechselt werden dürfen. Nicht darauf kommt es an, dass der Einzelne für seine Abgabe an den Staat einen entsprechenden Gegenwerth an staatlichen Leistungen erhalte, sondern nur das Gedeihen des ganzen Staatskörpers darf bei Beurtheilung der staatlichen Leistungen massgebend sein. Erscheint es doch zur Zeit mit als wesent-

---

[1]) Siehe hierüber die von Wagner aufgestellte Regel oben Seite 19.

[2]) „Il les (= les ressources) faut bien employer de manière à pourvoir complètement tous les services necessaires, suffisamment tous les services utiles et a ne rien gaspiller en dépenses superflues." Leroy-Beaulieu, II, 2. Seite.

liche Aufgabe der Finanzwirthschaft, die wirthschaftlich leistungsfähigen Classen der Bevölkerung im progressiven Verhältniss zu ihren wirthschaftlichen Kräften zur Beitragsleistung an den Staat heranzuziehen, um dadurch die Mittel zu gewinnen für Verwendungen, welche hauptsächlich und unmittelbar den unteren Classen des Volkes, und erst mittelbar dem Staate zu Gute kommen sollen.

Hält man an dem Satze fest, dass die Zulässigkeit der staatlichen Ausgaben von dem Verhältnisse zwischen Werth und Kosten der durch dieselben erfüllten staatlichen Leistungen bedingt sei, so wird der Werth der Sparsamkeit im Staatshaushalte auch nicht leicht verkannt werden. Sparen kann hier, wie schon Jakob und Malchus[1]) richtig erkannten, nur den Sinn haben, einen bestimmten Zweck auf die wirthschaftlichste Weise, d. h. mit den geringsten Mitteln auf möglichst vollständige Art zu erreichen. Sparen darf im Staatshaushalte nie so aufgefasst werden, dass Ausgaben aus vermeintlicher Sparsamkeit unterbleiben, obgleich dieselben nach den erörterten Grundsätzen dem Gemeinwohle förderlich wären.

Es bleibt nur noch die Frage zu beantworten, wie sich die Finanzverwaltung gegenüber dem gesetzmässigen Steigen der Staatsausgaben[2]) zu verhalten habe. Offenbar muss hier unterschieden werden. Liegt die Ursache des Steigens der Ausgaben in der Vertheuerung aller Preise der für die bereits bestehenden Aufwandzweige erforderlichen Güter oder, was dasselbe ist, in der Entwerthung des Geldes, wodurch der Staat in gleicher Weise wie die ganze Volkswirthschaft betroffen wird, dann liegt das Correctiv in der entsprechenden Steigerung aller Abgaben an den Staat, wobei dann trotz des erhöhten Betrages die Proportion des Staatsbedarfes zum Volkseinkommen die gleiche bleibt. Rührt aber das Steigen der Ausgaben von der Expansion der Staatsthätigkeit her, dann haben die angeführten allgemeinen Grundsätze über die Beurtheilung der Zulässigkeit staatlicher Ausgaben Anwendung zu finden.

---

1) Siehe oben, S. 15 u. 16.

2) Stein, „Finzw." 4. Aufl., I, S. 65. Leroy-Beaulieu, I, 82 ff. Geffken in Schönberg's „Handb. d. pol. Oekn." 2. Bd. I. Cap. Wagner, „Finzw." 3 Aufl , § 36.

Im praktischen Staatsleben manifestirt sich die Herstellung des Gleichgewichtes zwischen den zur Bestreitung der Staatszwecke erforderlichen Ausgaben und den zu ihrer Deckung zu beschaffenden Einnahmen, wie Stein treffend bemerkt, als ein fortwährender Kampf der einzelnen Verwaltungsgebiete, welche im Interesse einer ausgebreiteten Verwaltungsthätigkeit möglichst grosse Ausgaben vertreten, und der Finanzverwaltung, welche als „der Anwalt der in den gegebenen Einnahmeverhältnissen begrenzten Kraft des Staates" erscheint. Jede vorsichtige Finanzverwaltung wird den Rath zu befolgen bemüht sein, den seit Seckendorf fast alle Schriftsteller ertheilt haben, bei Herstellung des Gleichgewichtes die Ausgaben nicht bis zur vollen Höhe der Einnahmen anzusetzen.[1])

Es war die Aufgabe der vorstehenden Ausführungen, ohne die besonderen Gebiete der Staatsverwaltung, für welche Ausgaben nothwendig werden, zu berühren und ohne die Verschiedenartigkeit der zur Deckung jener vom Staate erhobenen Einnahmen dabei in Betracht zu ziehen, ganz allgemein eine Vorstellung zu geben von der Art und Weise, in welcher das oberste formale Princip in der Ordnung des Staatshaushaltes, die Uebereinstimmung zwischen Einnahmen und Ausgaben, unter Berücksichtigung der specifischen Natur der Finanzwirthschaft seine Verwirklichung zu finden hat.

II. Finanzplan und Staatsvoranschlag.

§ 4. Begriff und Wesen des Finanzplanes.

So wie die Staatsverwaltung eines bestimmten Zeitraumes kein in sich abgeschlossenes Ganzes bildet, vielmehr mit der unmittelbaren Vergangenheit und Zukunft im continuirlichen Flusse begriffen ist, wärend nur die Staatszwecke und die Organisation der staatlichen Kräfte zur Realisirung derselben das Bleibende sind in der Flucht der Erscheinungen, ebenso

---

[1]) Il faut aussi que les dépenses totales annuelles ne dépassent pas les recettes totales annuelles, qu'elles restent plutôt au dessous, pour permettre un allégement graduel des charges nationales." Leroy-Beaulieu II, 2.

verhält es sich mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer bestimmten Finanzperiode gegenüber den Einkommensquellen, aus welchen dieselben fliessen, beziehungsweise den Aufwandzweigen, für welche sie verwendet werden. Die Einkommensquellen und Aufwandzweige sind die bleibenden und bestimmenden Grundlagen für die Führung des Staatshaushaltes, die Einnahmen und Ausgaben nur die regelmässig wiederkehrenden Wirkungen jener in der einzelnen Finanzperiode.

Will man daher für die Ordnung des Staatshaushaltes dauernde Garantien gewinnen, so darf man nicht bei den Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Finanzperiode stehen bleiben, sondern muss auf die Einkommensquellen und Aufwandzweige zurückgehen und untersuchen, ob dieselben in sich die Bedingungen dauernder Uebereinstimmung zwischen periodischem Einkommen und Aufwand enthalten. Dabei genügt es nicht, Gattung und specifischen Charakter der Einkommensquellen festzustellen, es muss vielmehr auch die Art und Weise des Betriebes und das Mass der Benützung in Betracht gezogen werden, da erst aus diesen Factoren zusammen sich ein Schluss ergibt auf die dauernde und nachhaltige Ertragsfähigkeit der Einkommensquellen. Ebenso muss bei den Aufwandzweigen auch die Art und das Mass der Verwendung erwogen und festgestellt werden, da diese auf die Höhe des Aufwandes mitbestimmend einwirken.

Die Thätigkeit des Staates, vermöge welcher derselbe sich die dauernden Grundlagen des Gleichgewichtes im Staatshaushalte dadurch sichert, dass er die Einkommensquellen und Aufwandzweige mit einander in Uebereinstimmung bringt, bildet das Wesen des Finanzplanes.

Die periodisch wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben des Staates sind gewissermassen die besondere Erscheinung und concrete Verwirklichung derjenigen allgemeinen Grundsätze, welche im Finanzplane über die ständigen Einkommensquellen und Aufwandzweige des Staates niedergelegt sind.

Die Domänen eines Staates und die Art und Weise ihrer Nutzbarmachung (ob durch eigene Regie oder Verpachtung), die Finanzgesetze über Steuern, Gebühren, Regalien, Monopole

einerseits, die Gesetze über die Civilliste und sonstige rechtliche Verpflichtungen des Staates, indirect auch die Gesetze über die Organisation der staatlichen Behörden und Anstalten u. a. m. bilden die Elemente des Finanzplanes.

Wenngleich der Finanzplan für eine längere, principiell nicht beschränkte Zeit als Grundlage für die Führung des Staatshaushaltes zu dienen hat, so ist es doch selbstverständlich, dass auch er der Entwicklung fähig ist. Sobald die Nothwendigkeit neuer Aufwandzweige oder einer grösseren Verwendung in den bereits bestehenden Aufwandzweigen sich ergibt, und dementsprechend dem Staate neue Einkommensquellen erschlossen oder die bereits bestehenden in intensiverer Weise exploitirt werden müssen, ändert sich der Finanzplan, und dies umso öfter, je rascher im Wechsel aller Lebensverhältnisse auch die Aufgaben des Staates sich ändern.

Die Praxis der Finanzverwaltung verabsäumt die Aufstellung selbstständiger Finanzpläne, und nur das Regierungsprogramm eines neuen Ministeriums, mitunter auch das Exposé eines Finanzministers bei Vorlage des Budgets an die Volksvertretung weisen die höheren Gesichtspunkte auf, welche in den periodischen Einnahmen und Ausgaben die finanzplanmässige Verwaltung erkennen lassen. Uebrigens ist es unschwer, sich aus einer Reihe hintereinanderfolgender periodischer Staatsrechnungen eines bestimmten Staates auf inductivem Wege den ideellen, der Staatsverwaltung zu Grunde liegenden Finanzplan herauszuconstruiren.

§ 5. Begriff und Wesen des Staatsvoranschlages oder Budgets.

Würden die auf Grund des Finanzplanes in den einzelnen Finanzperioden zur Erscheinung gelangenden Einnahmen und Ausgaben einander gleich bleiben, dann wäre mit der Aufstellung des Finanzplanes Alles gethan, was zur Erhaltung des Gleichgewichtes im Staatshaushalte erforderlich ist. Dies gilt aber nur für einen verhältnissmässig kleinen Theil der in dem Finanzplane enthaltenen Einkommensquellen und Aufwandzweige, bei der grossen Mehrzahl unterliegen die Einnahmen,

beziehungsweise Ausgaben fortwährenden periodischen Schwankungen. Dazu kommt noch, dass in einzelnen Finanzperioden möglicherweise Ausgaben von Aufwandzweigen sich geltend machen, welche im Finanzplane gar nicht vorgesehen sind und für welche daher auch in der einzelnen Finanzperiode die entsprechenden Einnahmen beschafft werden müssen.

Dadurch wird es nothwendig, für jede Finanzperiode besonders das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben festzustellen. Dies kann offenbar nicht in anderer Weise geschehen, als dass vor Beginn jeder einzelnen Finanzperiode mit Rücksicht auf den bestehenden Finanzplan des Staates, auf die bei Führung des Staatshaushaltes in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen und die in Zukunft voraussichtlichen Veränderungen, die zur Bestreitung der Staatszwecke in der bestimmten Finanzperiode erforderlichen Ausgaben und die zur Deckung derselben zu erwartenden Einnahmen berechnet und mit einander bilancirt werden. Wie schon erwähnt, muss diese Thätigkeit vor Beginn jeder Finanzperiode erfolgen, um sofort mit dem Eintritte derselben den erforderlichen Massstab für die Bestreitung der Ausgaben und Erhebung der Einnahmen in Hand zu haben.

Als zukünftige Thatsachen unterliegen die vorausbestimmten Ausgaben und Einnahmen allen Wechselfällen der niemals genau vorauszusehenden Zukunft. Aber eben aus diesem Grunde dürfen die Ausgaben und Einnahmen nicht auf unbestimmte und allgemeine Vermuthungen hin als wahrscheinlich angenommen werden, sondern es muss das Bestreben dahin gerichtet sein, die Wahrheit so weit als möglich zu erreichen, indem unter Berücksichtigung aller massgebenden vorauszusehenden Verhältnisse des concreten Staatshaushaltes die Ausgaben und Einnahmen vorausberechnet, oder doch wenigstens abgeschätzt werden.

Während nun bei kleinen Privatwirthschaften, deren Einkommen und Aufwand in einer bevorstehenden Wirthschaftsperiode sich jederzeit leicht übersehen lassen, die Ordnung des Haushaltes immerhin auch nur „in Gedanken" vorgenommen werden kann, ist es schon bei jeder grösseren Privatwirthschaft, umso mehr aber im Staatshaushalt unerlässlich, den

Inhalt derselben in eine nach aussen sichtbare, leicht fassliche Form zu bringen, um für die Führung des Staatshaushaltes innerhalb der Grenzen der einmal festgesetzten Ordnung eine jederzeit erkenn- und unbezweifelbare Grundlage zu gewinnen. Damit gelangen wir zum Begriffe des periodischen Staatsvoranschlages, der seinem Hauptzwecke nach dazu berufen ist, die für eine bestimmte Finanzperiode festgesetzte Ordnung des Staatshaushaltes zum formalen Ausdrucke zu bringen.

Demnach besteht das Wesen des Staatsvoranschlages in der Berechnung und, wo diese nicht möglich ist, in der Schätzung der zur Erfüllung der Staatszwecke in einer bevorstehenden Finanzperiode erforderlichen Ausgaben, sowie der zur Deckung derselben zu erwartenden Einnahmen und in der Bilancirung beider. Formell bezeichnet man dann auch die Tabelle, auf welcher die so berechneten Ausgaben und Einnahmen schriftlich und übersichtlich dargestellt und mit einander bilancirt werden, gleichfalls als Staatsvoranschlag, oder was damit gleichbedeutend ist, als Staatshaushalts-Etat. In verfassungsmässig regierten Staaten steht der der englischen Parlamentssprache entlehnte Ausdruck Budget[1]) in Anwendung.

Der Inhalt des Staatsvoranschlages kann nach dem Gesagten nicht zweifelhaft sein. Er enthält eine Uebersicht aller in der künftigen Finanzperiode zur Befriedigung gelangenden Bedürfnisse des Staates, in Summa den gesammten Finanzbedarf, vom Standpunkte der Volkswirthschaft die Gesammtbelastung, ebenso eine Uebersicht aller aus den verschiedenen Einkommensquellen des Staates zur Deckung jener bereiten Einnahmen; endlich die ziffernmässige Bilanz der Summen beider.

Es zeigt sich also, dass, so schwierig die materielle Ordnung des Staatshaushaltes an sich ist, ebenso einfach die perio-

---

[1]) Der Ausdruck Budget, der insbesondere auch in Oesterreich üblich ist, kam nicht unmittelbar aus England, sondern auf dem Wege über Frankreich zu uns. Dort wurde derselbe in den arrêtés der Consuln vom 4. Thermidor des Jahres 10 und vom 17. Terminal des Jahres 11 zuerst gebraucht und kam seit 1806 unter dem Empire zur allgemeinen Anwendung.

dische Aufstellung eines Staatsvoranschlages wird, sobald einmal in einem gründlich ausgearbeiteten Finanzplane die Gewähr dauernder Uebereinstimmung zwischen periodischen Einnahmen und Ausgaben gegeben ist. Der Staatsvoranschlag der einzelnen Periode verhält sich zum Finanzplane, wie der Besondere zum Allgemeinen, und es wird daher nothwendig, bei der Untersuchung des ersteren immer auf den letzteren zurückzugehen.

Anmerkung. Während Frankreich und England Voranschläge schon längst im Staatshaushalte in Anwendung haben, ehe dieselben Gegenstand theoretischer Untersuchung werden, entspricht es der wissenschaftlichen Neigung der Deutschen, dass fast gleichzeitig mit dem Entstehen, und noch ehe das Etatwesen in allen Territorien zur Geltung kommt, dasselbe von den Schriftstellern über den Staat und seine Verwaltung theoretisch behandelt wird. Auch hier steht L. v. Seckendorf's „Deutscher Fürstenstaat" an der Spitze, der im 3. Theile, 4. Cap., §§ 16 und 17, vom landesfürstlichen Etat handelt.

Aber nur die wenigsten Schriftsteller bringen den periodischen Staatsvoranschlag mit dem bleibenden Finanzplane in Verbindung, ja die meisten handeln vom Finanzplane überhaupt nicht.

Seckendorf, der als praktischer Staatsmann sich seine Ansichten über das Etatwesen auf Grund unmittelbarer Kenntnisse der Finanzverwaltung bildete, kann als Beweis dafür angeführt werden, dass im 17. Jahrhundert, wie wir sehen werden, in der Zeit des Aufkommens der Etatisirung in deutschen Territorien, Finanzpläne und auf Grund derselben periodische Ueberschläge aufgestellt wurden. Seckendorf sagt a. a. O.:

„Zum andern Hauptpunkte, nämlich **der nützlichen und gebührlichen Dispensation, Austheilung und Anwendung der also ordentlich eingebrachten Kammergefälle gehören ein eigentliches Verzeichniss und Tabelle aller herrschaftlichen Einkünfte und wie hoch sich dieselben zu allerhand Stücken belaufen und zu welcher Zeit sie einkommen**; demnach aber die meisten derselben nicht in einer **beständigen** Summe, sondern nach Unterschied der Jahre sich erweisen: so gebührt sich, **nebst der Generaltafel alle Jahr und alle Quartal desselben einen Ueberschlag zu haben und zu verfertigen**, wozu dann die Rentmeister den meisten Fleiss verwenden, zu dem Ende die Extracte oder summarischen Verzeichnisse der Beamten, Bedienten und Einnehmer zeitlich eintreiben, aus jedem Stück oder Capitel der Einkünfte die Summe des Ertrages ermessen, und zwar bis auf künftige, eigentliche Berechnung eher etwas weniger, als zu hoch angeben muss, damit aus solchem Ueberschlag der Landesfürst und die Kammerräthe Bericht haben können, **wessen sie sich dasselbe Quartal versehen und wie sie hiernach die Ausgaben einzurichten haben, denn wo sonst auf's ungewisse gehandelt, der Stand (stat) der Einkünfte nicht erkundiget, sondern in unbe-**

gründeter Hoffnung, dass dies oder jenes sich wohl schicken oder fügen werde, verharret wird, da pflegt eine unordentliche Ausgabe Zerrüttung, Mangel und Schuldwesen leichthin zu erfolgen. Zweitens ist man bei einer fürstlichen Kammer benöthigt einer sowohl gemeinen, als Special-Designation, was ordentlicher und zufälliger Weise für Ausgaben dem Landesfürsten und dessen ganzen Staat fürfallen, oder was in diesem oder jenem Stücke sonderlich auch bei der Hofstatt von nöthen sei. Wie nun itzt gedachter Massen solche Nothdurft und Ausgaben theils und in einerlei Summe seien, also sind derer noch vielmehr, welche nach Gelegenheit der Zeiten sich ändern, bald höher, bald geringer fürfallen: dannenhero sonderlich auch einem Rentmeister obliegt, dieselben nach allen Capiteln der Ausgaben zu überlegen, gehörigen Orten zeitlich Bericht einzuholen **und also solche Designation zu des Landesfürsten und Kammer Erwägung und Beschliessung bei Hand zu haben."**

Welche Bedeutung dem Hauptzweck des Etatwesens, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, schon bei Seckendorf beigemessen wird, ergibt sich aus jener Stelle, an welcher er die Nachtheile bespricht, welche bei Wirthschaften ohne Etat zu entstehen pflegen.

Wir werden auf die Auffassung Seckendorf's im besonderen Theile dieser Abhandlung wiederholt zurückgreifen müssen, an dieser Stelle erübrigt nur noch darauf hinzuweisen, dass die Generaltafel Seckendorf's offenbar nichts Anderes ist, als ein Finanzplan in obigem Sinne, und dass neben demselben periodische Ueberschläge errichtet wurden.

Wenn Sonnenfels („Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanz") von einem „Finanzsystem" oder einer „Finanzverfassung" handelt, so meint er darunter auch nur einem Finanzplan in obigem Sinne.

„Die Gewissheit der Einkünfte und ihre Dauer vereinigen Alles, was immer bei einem Finanzsysteme zum Vortheil des empfangenden Staates und des beitragenden Bürgers verlangt werden kann." Nur fehlt bei Sonnenfels die Beziehung zwischen Finanzsystem und periodischem Ueberschlag.

Nach Malchus („Finanzw." II, § 15) sind Budget und Finanzplan dadurch verschieden, „dass das Budget eine Darstellung des **numerischen Betrages der Einnahmen und Ausgaben,** gewissermassen als einer Thatsache bezweckt, die Aufgabe eines Finanzplanes hingegen mehr und vorzüglich in **einer solchen der Quellen von Einkommen,** des zulässigen Masses ihrer Benützung und der Wirkungen und Folgen besteht, welche die Verschiedenheit in diesem in Betreff deren Nachhaltigkeit haben kann; **in Ansehung der Bedürfnisse und Ausgaben hingegen** deren Würdigung und Classirung in Absicht auf ihre absolute oder relative Nothwendigkeit und in einer Vergleichung der Summe von Mitteln, über welche unter gegebenen oder vorausgesetzten Umständen für eine bestimmte Summe von Bedürfnissen verfügt werden kann." Eine weitere Verschiedenheit erblickt Malchus darin, dass der Finanzplan sich nicht blos auf eine Wirthschaftsperiode, wie das Budget, sondern auf eine fernere Zukunft erstreckt.

Malchus kommt zu dem Resultate: „Die Entwerfung des Staatsbudgets unterstellt und bedingt das Vorhandensein eines Finanzplanes, ohne welchen ein solches niemals mit derjenigen Zuverlässigkeit bearbeitet werden kann, die für dessen Bestimmung als Grundlage für den Finanzhaushalt erforderlich ist."

In den meisten Punkten übereinstimmend Lotz, „Staatswirthschaft", 3. Bd., S. 498, und Czoernig, „Das österr. Budget 1862 in Vergl. u. s. w.", S. 7; Rühl, „Die Cameralrechnungswissenschaft und die Anwendung ihrer Theorien", § 38: „Es ist für den Zweck einer zuverlässigen Bearbeitung des Budgets unumgänglich nothwendig, dass **ein durchgreifender Gedanke**, welcher den Vermögenshaushalt nach allen seinen Theilen umfasst, für **alle Verwaltungsperioden hindurch** den Gang der Bewirthschaftung vorzeichne, und dabei zugleich die Hauptgesichtspunkte andeute, von welchen bei der Bearbeitung eines jeden einzelnen Budgets ausgegangen werden muss. Die Darlegung dieses allgemeinen Grundgedankens wird der Finanzplan genannt."

Und an einer anderen Stelle: „Der Finanzplan steht hiernach zum Budget im Verhältniss des Allgemeinen zum Besondern."

Nach Rühl hat der Finanzplan folgende Gegenstände zu-erörtern:

A. In Ansehung des Einkommens.

a) Die Quellen desselben.

b) Die Verhältnisse und Umstände, welche auf die Nachhaltigkeit und Ergiebigkeit der Einkommensquellen einwirken.

c) Die Art und Weise der Verwirklichuug des Einkommens.

B. In Ansehung des Aufwandes.

a) Der Gegenstand des Aufwandes.

b) Die Art der Bestreitung des Aufwandes.

Stein („Finanzwissenschaft", 5. Aufl., S. 227) scheidet den rein finanziellen und den staatswirthschaftlichen Finanzplan. Nur der letztere habe es mit den Quellen der Einnahmen zu thun (nicht auch den Aufwandzweigen) und ist „die Betrachtung der finanziellen Kräfte der Zukunft des Staates", der erstere „ist der Ausdruck der zeitlich gegebenen finanziellen Thatsachen". Gerade vom Standpunkte Stein's, der mit Recht die innere Zusammengehörigkeit der Ausgaben und Einnahmen des Staates betont, sollte der Finanzplan nicht nur die Quellen der Einnahmen, sondern auch die Aufwandzwecke der Ausgaben enthalten.

Was den Begriff des Staatsvoranschlages selbst betrifft, so ist derselbe vermöge seiner Einfachheit und Durchsichtigkeit eigentlich nie streitig gewesen und das Einzige, was etwa als dogmengeschichtliche Entwicklung des Begriffes angeführt werden könnte, besteht darin, dass bis auf Malchus die Begriffsbestimmung eine unvollständige war, indem das Moment der comparativen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben übersehen und erst von Malchus betont wurde. Dass aber dieses Moment mit in den Begriff des Staatsvoranschlages gehört, braucht wohl nicht erst bewiesen zu werden, da eben erst aus der Gegenüberstellung und Bilancirung der Einnahmen und Ausgaben des Staates das Gleichgewicht ersichtlich wird.

Zur Erhärtung des Gesagten dienen die folgenden Beispiele:

Seckendorf (a. a. O.) spricht von einem „Verzeichnis und Tabelle aller herrschaftlichen Einkünfte und wie hoch sich dieselben zu allerhand Stücken belaufen und zu welcher Zeit sie einkommen" und ferner von „einem sowohl gemeinen als Special designation, was ordentlicher und zufälliger Weise für Ausgaben dem Landesfürsten und dessen ganzen Staat fürfallen, oder was in diesem oder jenem Stücke sonderlich auch bei der Hofstatt von nöten sei."

Justi („Staatswirtschaft", Leipzig 1755, II. B., § 408). „Der allgemeine Wirthschaftsetat der Regierung, der folglich nichts Anderes ist, als ein wohlüberlegter Entwurf aller Ausgaben, damit dieselben mit der berechneten Summe aller Einkünfte in gerechten Verhältniss stehen."

v. Jakob, „Die Staatsfinanzwissenschaft", II, § 1272: „Finanzetats sind daher nichts Anderes, als vorläufige Ueberschläge dessen, was der Staat auszugeben oder einzunehmen hat."

Nach Malchus a. a. O. besteht „die Aufgabe des Staatsbudgets in einem comparativen Nachweise und Darstellung des numerischen Betrages aller Arten von Aufwand, den die Staatsverwaltung voraussichtlich in einem bestimmten Zeitabschnitte zu decken hat, und in einer solchen der Mittel, über welche dieselbe zum Behuf dieser Deckung disponiren kann."

Auffallenderweise hat Rau, „Finanzwissenschaft", 5. Aufl., § 561, noch das Merkmal der Bilanz zwischen Einnahmen und Ausgaben übersehen. „Der Voranschlag ist die Berechnung der in einem bevorstehenden Zeitabschnitte zu erwartenden Einnahmen und vorzunehmenden Ausgaben.

Von Neueren: Czoernig a. a. O., Einleitung; „Finanz-Etats bestehen in einer hinlänglich belegten Nachweisung und Darstellung derjenigen öffentlichen Einnahmen, die theils nach Massgabe der auf die Resultate der vorhergegangenen Jahre begründeten Erfahrungen, theils unter der Voraussetzung gegebener Umstände und Verhältnisse in einem bestimmten Zeitraum (der Finanzperiode) aus einer bestimmten Verwaltung mit Gewissheit oder doch mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten, sowie derjenigen Ausgaben, die in dem nämlichen Zeitraum von einer solchen Verwaltung zu bestreiten sind."

Leroy-Beaulien (traité de la science de fin., II, S. 3): „Un budget est un état de prévoyance des recettes et dépenses pendant une periode determinée: c'est un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer."

Wagner „Finanzwissenschaft", 3. Aufl., § 102: „Der Etat oder Voranschlag ist eine ziffermässige Uebersicht in bestimmter, gewöhnlich mehr oder weniger systematischer Ordnung über die muthmasslichen Ein- und Ausgänge (Einnahmen und Ausgaben) in Geld oder Geldeswerth im Haushalte eines öffentlichen Körpers für eine künftige Periode (Jahr) und über die danach sich ergebende Bilanz zwischen dieser Summe.

§ 6. Weitere Functionen des Staatsvoranschlages.

I. Die Erwägung, dass man nur das beherrschen könne, was vorauszusehen sei, das Unerwartete und Zufällige aber

sich jeder vorsorglichen Massnahme entziehe, führt in ihrer Anwendung auf den Haushalt der Individuen zur Aufstellung von Wirthschaftsvoranschlägen. Sie erscheinen, wie wir gesehen, als ein durchaus geeignetes Mittel, sich vor Beginn einer Wirthschaftsperiode die Sicherheit zu verschaffen, dass das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben keine Störung erfahren werde. Will man aber die wahrscheinlichen Einnahmen und Ausgaben einer zukünftigen Periode berechnen, so bedingt eine solche Berechnung eine möglichst genaue und vollständige Kenntniss des jeweiligen Zustandes derjenigen Verhältnisse und Thatsachen der concreten Wirthschaft, welche die Grösse des Vermögens und den Erfolg der Wirthschaftsführung bestimmen. Bei Aufstellung ihrer Etats kommen daher die wirthschaftenden Individuen in die Lage, eine tiefgehende Einsicht in die gesammte Wirthschaftsgebahrung zu gewinnen. Sie lernen die Ertragsfähigkeit der Einkommensquellen und die mit denselben verbundenen Betriebskosten kennen und gegen einander abschätzen; sie nehmen allfällige Mängel und Fehler des Wirthschaftsbetriebes wahr und gelangen dadurch noch vor Beginn einer Wirthschaftsperiode „zur Ueberlegung und Entscheidung der Frage, ob die gegenwärtige oder in Aussicht gestellte, oder ob eine gänzlich oder theilweise umgestaltete Wirthschaftsordnung werde zu handhaben sein." [1]) In gleicher Weise setzt die Aufstellung eines Voranschlages die Kenntniss der individuellen Bedürfnisse, ihrer Intensität im Verhältnisse zu einander, der zur Befriedigung derselben tauglichen Güter, der Art und Weise einer möglichst wirthschaftlichen Verwendung derselben voraus. Wir können es demnach als eine selbstständige Function des Voranschlages ansehen, dass durch Aufstellung desselben vor Beginn einer Wirthschaftsperiode eine gründliche Kenntniss des jeweiligen Zustandes aller wirthschaftlichen Verhältnisse gewonnen werde, auf Grund deren die Massregeln für die zukünftige Wirthschaftsführung getroffen werden können.

---

[1]) Escherich, „Lehrbuch des allgemeinen und des Staatsrechnungswesens", § 66. — Aehnlich Schrott, „Lehrbuch der Verrechnungswissenschaft", § 159: „Der Voranschlag dient daher zur Einleitung der für den künftigen Wirthschaftsbetrieb von vorneherein zu treffenden Massregeln."

In erhöhtem Masse zeigt sich dies bei Aufstellung des Voranschlages im Staatshaushalte. Hier erscheint derselbe als eine besondere Anwendung der allgemeinen Maxime: Regieren heisst Voraussehen. Und es ist gewiss von Interesse, dass wir schon bei Aristoteles die Aufgaben des Staatsvoranschlages in diesem Sinne klar dargelegt finden: „Wer über die Finanzen berathen will, muss die Einkünfte des Staates kennen, welche sie sind und wie gross, damit, wenn ein Zweig derselben fehlt, er hinzugefügt, wenn er zu gering ist, vermehrt werde; ausserdem aber alle Ausgaben des Staates, damit, wenn eine überflüssig, sie aufgehoben, wenn zu gross, vermindert werde, denn nicht allein das vorhandene mehrend wird man reicher, sondern auch die Ausgaben vermindernd.[1])

Man wird also im Staate durch und bei Aufstellung des Voranschlages eine gründliche Kenntniss des jeweiligen Zustandes aller Aufwandzweige und Einkommensquellen erwerben, und erst mit dieser Voraussicht ist die Bedingung einer guten Verwaltung derselben erfüllt.

II. Eine ganz besondere Bedeutung gewinnt der Wirthschaftsvoranschlag, sobald eine Wirthschaft nicht von dem Eigenthümer selbst, sondern von einem hierzu bestellten Verwalter geleitet wird. Indem die Herrschaft sich die endgiltige Feststellung des Voranschlages vorbehält und dem Verwalter die Einhaltung desselben im Laufe des Wirthschaftsbetriebes zur Pflicht macht, besitzt dieselbe „in dem Voranschlage das Mittel, die Verwaltung in diejenige Bahn zu bringen, welche sie für die richtige hält".[2]) Umfang, Betriebsweise, mittleres Erträgniss der einzelnen Wirthschaftszweige, die zulässige Grenze der Ausgaben sind dem Verwalter in dem Voranschlage vorgezeichnet, von welchem er ohne Ermächtigung und ohne Noth abzugehen nicht befugt ist. Mit anderen Worten: Der Voranschlag ist für den Verwalter Richtschnur seiner Verwaltung, Verwaltungsnorm, Instruction.

---

[1]) Aristoteles, „Rhetor.", I, 4; bei Böckh, „Staatshaushalt der Athener", I, S. 214.

[2]) „Budget und Staatsrechnung" in der Berliner Vierteljahrsschrift für Politik, Kunst etc. Jahrg. 1878. Der Verfasser ist anonym.

Wie nun der Inhaber der Staatsgewalt im Allgemeinen nicht unmittelbar verwaltet, sondern die Geschäfte des Staates unter seiner obersten Leitung durch seine mit den gehörigen Machtbefugnissen ausgestatteten Organe besorgen lässt, so kann auch die Führung des Staatshaushaltes nur von den staatlich bestellten Organen verwaltet werden.

Indem nun der Träger der höchsten Staatsgewalt sich die definitive Normirung des Staatsvoranschlages vorbehält, und die Ausführung desselben seinen untergeordneten Verwaltungsorganen überlässt, entsteht ein analoges Verhältniss, wie zwischen dem Eigenthümer einer Privatwirthschaft und seinen zur Wirthschaftsführung bestellten Beamten. Auch im Staate wird der von der höchsten Autorität genehmigte Staatsvoranschlag zur Verwaltungsnorm, Verwaltungsinstruction, von welcher die Regierung und ihre untergeordneten Organe abzugehen nicht berechtigt sind. Dabei kann es selbstverständlich für das Wesen des Staatsvoranschlages keinen Unterschied machen, ob die endgiltige Feststellung desselben vom absolut regierenden Monarchen oder, wie im constitutionell regierten Staate, vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung vorgenommen wurde. Dagegen ist, um Missverständnissen vorzubeugen, gleich an dieser Stelle zu betonen, dass der Voranschlag in der Privatwirthschaft wie im Staatshaushalte nur insoferne **absolute Norm der Verwaltung** sein könne, als die in demselben enthaltenen zukünftigen Thatsachen **unbedingt und zuverlässig voraus bestimmt werden können.** Insoferne aber diese Thatsachen ungewiss und nur wahrscheinlich sind, ist die Fähigkeit des Voranschlages, Richtschnur der Verwaltung zu sein, bedingt durch den Eintritt und die Verwirklichung der in dem Voranschlage blos als wahrscheinlich angenommenen und gewissermassen beabsichtigten Thatsachen, beziehungsweise durch das Nichteintreten unerwarteter, nicht vorausgesehener Thatsachen. Bestätigt sich die Wahrscheinlichkeit nicht, sondern weicht die Wirklichkeit von derselben ab, sei es, dass die vorausgesehenen Thatsachen eine andere Gestaltung annehmen, sei es, dass gänzlich unerwartete Ereignisse eintreten, dann hört der Voranschlag eo ipso auf, Norm der Verwaltung zu sein, weil eben diese wider Wahrscheinlichkeit

und Erwarten eingetretenen Fälle gar nicht in den Kreis seiner Normen einbezogen werden konnten. Die Geschäftsführung bleibt also in diesen Fällen nothwendigerweise immer dem freien Ermessen der Verwaltung überlassen.

Der Voranschlag wird aber dieser, man könnte wohl sagen, juristischen Function umso mehr entsprechen, als durch gründliche Voraussicht und sorgfältige Erwägung aller Verhältnisse die zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der Wahrheit näher gebracht und Ueberraschungen nach Thunlichkeit vermieden werden.

III. In innigem Zusammenhange mit dem Vorhergehenden steht die Function des Voranschlages im Allgemeinen und des Staatsvoranschlages im Besonderen, **Grundlage der Controle zu sein.** Am Ende jeder Finanzperiode haben die Verwalter der staatlichen Einnahmen und Ausgaben über die thatsächlichen Gebahrungen Rechnung zu legen, in welcher die Resultate ihrer Geschäftsführung im Vergleiche zu den im Staatsvoranschlage gesteckten Aufgaben dargelegt werden sollen.

Der Träger der höchsten Staatsgewalt, welchem die Prüfung der Staatsrechnung zusteht, so wie die Feststellung des Staatsvoranschlages von ihm ausging, kann in der Staatsrechnung nur insoweit den specialisirten Nachweis der geschehenen Einnahmen und Ausgaben suchen, als diese im Staatsvoranschlage als von der Verwaltung zu beachtende Normen voraus bestimmt waren. Inwieweit diese Normirung in das Detail der Verwaltung einzudringen hat, und inwieweit der Regierung freier Spielraum zu belassen ist, wird am gehörigen Orte zu untersuchen sein. Soll aber die Staatsrechnung an der Hand des Staatsvoranschlages geprüft werden können, dann ist es nothwendig, **dass die formale Eintheilung der Staatsrechnung und des Staatsvoranschlages mit einander in Uebereinstimmung stehen.** Erst unter dieser Voraussetzung kann jede Position der Staatsrechnung mit dem entsprechenden Ansatze des Staatsvoranschlages in Vergleich gezogen werden.

Natürlich ist der Staatsvoranschlag nicht der einzige Masstab für die Beurtheilung der Staatsrechnung, es kommen dabei vielmehr alle sonstigen auf die Verwaltung der Ein-

nahmen und Ausgaben Bezug habenden Gesetze, Verordnungen und Vorschriften in Betracht.

Ferner kann der Staatsvoranschlag nur mit denjenigen Beschränkungen als Grundlage der Controle gelten, welchen er in seiner Function, Verwaltungsnorm zu sein, unterworfen ist. Innerhalb dieser Grenzen war die Verwaltung gehalten, den Staatsvoranschlag zur Ausführung zu bringen, und sie ist daher Rechenschaft schuldig, wenn und insoweit sie von demselben abzugehen für gut gefunden hat. Ist aber die Regierung in der Lage zu erweisen, dass die bei Aufstellung des Staatsvoranschlages als wahrscheinlich angenommenen Thatsachen sich nicht verwirklicht haben, oder dass unerwartete Ereignisse eingetreten sind, so hört selbstverständlich der Staatsvoranschlag auf, Grundlage der Controle zu sein, und es muss die Verwaltung unter Rücksichtnahme auf die wirklichen Thatsachen beurtheilt werden.

So ist der Staatsvoranschlag im gleichen Masse, als er Verwaltungsnorm ist, zugleich die Grundlage für die Controle der Verwaltung und in formaler Beziehung die Grundlage für die Gliederung und Eintheilung der Staatsrechnung.

Dogmengeschichtlicher Anhang.

Was den Hauptzweck des Staatsvoranschlages betrifft, das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben im Staatshaushalte sicherzustellen, so wird derselbe übereinstimmend von allen Finanzschriftstellern, die über den Staatsvoranschlag handeln, hervorgehoben. Aber auch die juristische Function des Voranschlages wird schon sehr zeitlich erkannt, und wenn auch nicht ausdrücklich darüber gesprochen wird, so lässt sich doch leicht der Nachweis erbringen, dass diese Bedeutung des Staatsvoranschlages den meisten der älteren Schriftsteller nicht fremd war.

Nach Seckendorf (oben Seite 32) ist der Ueberschlag der Einkünfte alleinige Sache des Rentmeisters, dagegen unterliegt die endgiltige Feststellung der Designation der Ausgaben noch „der Erwägung und Beschliessung des Landesfürsten und der Kammer, nachdem der Rentmeister dieselbe nach allen

Capiteln der Ausgaben vorerst überlegt hat. Offenbar liegt dieser Verschiedenheit der Gedanke zu Grunde, dass die Einkünfte der Kammergefälle sich dem Willen des Landesfürsten entziehen, während die Ausgaben, insoferne sie nicht „beständig und in einerlei Summe" vorfallen, nach Willen und Absicht des Landesfürsten festgesetzt und normirt werden sollen. Hat aber der Landesfürst die Ausgaben erwogen und beschlossen, so ist der Rentmeister wohl nicht berechtigt, andere Ausgaben vorzunehmen, sondern an die landesfürstliche Erwägung und Beschliessung gebunden.

Wir dürfen also wohl sagen, dass Seckendorf sich des Zweckes wohl bewusst war, den der Voranschlag als Richtschnur der Verwaltung zu erfüllen hat.

Zu Beginn des 18. Jahrhunderts begegnen wir zunächst dem ersten Professor der Cameralwissenschaften an der Universität Halle S. P. Gasser, der im 22. Capitel seines bereits citirten Buches vom Kammeretat handelt.

Gasser's im Allgemeinen dürftige Ausführungen stehen in Uebereinstimmung mit dem, was Seckendorf ausführlicher und besser gelehrt hatte.

„Gleichwie billig ein jeder Privatus jährlich einen gewissen Staat machen soll, was er etwa einzunehmen und nothwendig auszugeben hat, damit nicht, wie bei übeln Hauswirthen öfters geschieht, wenn das Jahr zu Ende ist, sich mehr Ausgaben, als Einnahmen finden, also geht ein Landesherr sammt seinen Bedienten, sonderlich denjenigen, die den Etat zu formiren gesetzt seien, allen andern mit guten und löblichen Exempeln vor, wesshalb denn alle Jahr ein neuer Kammeretat in Zeiten aufgesetzt und zur allergnädigsten Approbation eingesendet werden muss." Also auch hier erscheint der Etat als vom Landesfürsten genehmigte Verwaltungsnorm.

J. H. G. v. Justi („Staatswirthschaft", Leipzig 1755, II. Th., §§ 408 bis 424) hat die Lehre vom Etatwesen im Sinne Seckendorf's weiter gebildet. Dies gilt insbesondere auch von den Zwecken des Etatwesens. Schon im ersten Theile seines Werkes (§§ 445 ff.) zeigt Justi den allgemeinen Zweck und die allgemeine Nothwendigkeit des Etats. „Ohne einen solchen Etat der Einnahmen und Ausgaben kann eine Haushaltung unmög-

lich mit Bestand und Ordnung geführt und selten Vermögen erworben werden." Während bei Seckendorf der Zweck des Etats, Richtschnur und Norm der Verwaltung zu sein, noch nicht ausdrücklich hervorgehoben wird, findet derselbe bei Justi bestimmte und volle Anerkennung. Justi bezeichnet den Etat als „das oberste Gesetz in der grossen Haushaltung des Staates" und an anderer Stelle als „die Richtschnur und das grosse Gesetz aller Cameralgeschäfte." Demgemäss gehört die Verfertigung des Staatshaushaltsetats unstreitig vor „das grosse Collegium in inneren Landesangelegenheiten", nachdem die einzelnen Departements die in ihre Angelegenheiten einschlägigen Ausgaben berathen hätten.

Sonnenfels' „Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft", Wien 1770, können wir an dieser Stelle übergehen, da es hinsichtlich der Zwecke des Etatwesens keine neuen Gesichtspunkte eröffnet. Ebenso darf ausser Acht gelassen werden Pfeifer („Grundriss der Finanzwissenschaft" 1781) ebenso Jung, „Finanzwissenschaft", welche vom Etatwesen gar nicht, und Jung, „Anleitung zur Cameralrechnungswissenschaft", 1786, welche nur ganz nebenbei vom Etat handelt.

v. Jakob („Finanzw.", §§ 1272 bis 1282 und weiter bis § 1326) betont die Nothwendigkeit, die massgebenden Factoren einer Wirthschaft voraus zu kennen, und bringt das Etatwesen mit diesem Zwecke in unmittelbare Verbindung. „Zur Anlegung einer guten Wirthschaft gehört, dass man vor allen Dingen ihre Gegenstände, ihre Bedürfnisse und die Mittel, sie zu befriedigen, kenne. Je zusammengesetzter, weitläufiger und mannigfaltiger eine Wirthschaft ist, desto nothwendiger wird dieses. Es ist daher insbesondere bei der Finanzwirthschaft nothwendig, die bevorstehenden Ausgaben und Einnahmen, wovon jene bestritten werden sollen, im Voraus zu berechnen." Dass durch diese Vorausberechnung der Einnahmen und Ausgaben das Gleichgewicht im Staatshaushalte hergestellt werde, ist dabei etwas ganz Selbstverständliches. Ebenso finden wir bei v. Jakob vollkommen klar die Bedeutung des Etats als Grundlage für das Staatscassen-Rechnungs- und Controlwesen auseinandergesetzt. „Die Etats sind aber die Gesetze, wonach sich die Cassen richten. Diese folgen in der Einnahme

und Ausgabe ganz der Form und Ordnung der Etats; sie stehen ihnen durchgängig zur Seite, und die Rechnungen dürfen sich nie ohne besondere höhere Ordre von ihnen entfernen" (§ 1306 a. a. O.). „Da alle Etats und alle Cassen nach einerlei Form oder Schema gemacht, die Rechnungen aber nichts Anderes als Abschriften der Cassenbücher mit den dazu gehörigen Belegen, Beweisen und Erläuterungen sind, so folgen auch alle Rechnungen derselben Form und Zuschnitt." (§ 1307 a. a. O.) „Wenn die Etats von der gesetzgebenden Behörde genehmigt und bestätigt sind, so haben sie die Kraft der Gesetze für die Staatseinnahme und Staatsausgabe (§ 1282). Und (§ 1324, Al. 2): „Diese Etats sind sodann Gesetze, welche die Behörden, die auf sie verwiesen sind, auszuführen haben." „Die Revision und Prüfung der Rechnungen der obersten Behörden: *a)* ihrer Form, *b)* ihrer Materie nach, um zu sehen, ob und inwiefern das Finanzetat pünktlich ausgeführt ist, oder was die Ausführung desselben hindert" (§ 1324, Al. 5).

F. W. Kieschke, „Grundzüge zur zweckmässigen Einrichtung des Staatscassen- und Rechnungswesens und seiner Controle", Berlin 1821, unterscheidet drei Zwecke des Etatwesens: „Der erste Zweck eines Etats ist: Einnahme und Ausgabe zu ermitteln, sie gegen einander dergestalt abzumessen und in's Gleichgewicht zu bringen, dass alle Bedürfnisse der Verwaltung gedeckt und die Endzwecke des Staates überhaupt erreicht werden.

Der Etat wird also in dieser Hinsicht die Grundlage des Staatshaushalts" (§ 2). „Der Etat muss also zweitens so eingerichtet sein, dass er dem Cassen- und Rechnungswesen zur Grundlage dienen kann" (§ 3). „Dritter Zweck des Etatwesens: es muss so eingerichtet sein, dass das darnach gebildete Cassen- und Rechnungswesen eine vollständige Uebersicht des Staatshaushaltes liefern kann und es wird dadurch zugleich eine der wesentlichsten Grundlagen der Controle" (§ 4).

So wie Kieschke in zielbewusster Weise diese Zwecke den Untersuchungen des Etatwesens vorausschickt, so sind diese selbst in Uebereinstimmung mit den genannten Zwecken

einheitlich durchdacht und verdienen insbesondere vom Standpunkte des Staatsrechnungswesens die volle Beachtung.

v. Malchus (a. a. O. § 15 bis § 22) erkennt Zwecke und Bedeutung „der Etatisirung des Staatsfinanzhaushaltes" mit dem umfassenden Blicke des Staatsmannes. Er hat ein scharfes Auge für die in der Entwicklung begriffene Budgetgesetzgebung in Frankreich, kennt die Einrichtungen fremder Staaten, zieht sie allenthalben zur Vergleichung heran und darf wohl als Derjenige genannt werden, welcher zuerst den organischen Zusammenhang zwischen dem Staatshaushaltsetat und dem gesammten Staatsleben herausgefunden hat. „Die Erhaltung einer dauernden Ordnung in dem Finanzhaushalte eines Staates, und in dessen Führung bedingt eine möglichst vollständige, und möglichst begründete Uebersicht, sowohl der Bedürfnisse der Staatsverwaltung als der Mittel, über welche dieselbe zu deren Deckung und Befriedigung verfügen kann. Die Etatisirung bezweckt die Erfüllung dieser Bedingung" (§ 15). Aus diesem einen Satze lassen sich alle selbstständigen Zwecke des Etats ableiten. Erhaltung der Ordnung des Haushaltes, Grundlagen der Führung desselben, Kenntniss der Bedürfnisse und Mittel zu ihrer Deckung vor Beginn der Etatperiode, und endlich Masstab für Controle des geführten Haushaltes.

Während v. Jakob den Etat schlechthin Gesetz der Verwaltung der Staatseinnahmen und Ausgaben nennt, präcisirt v. Malchus diese Function des Etats mit Rücksicht auf die thatsächliche Unmöglichkeit, denselben wie ein Gesetz auszuführen, wie folgt: „Ueberhaupt kann dasselbe (das Budget) nicht sowohl als eine unwandelbare oder unabänderliche Norm für den Staatsfinanzhaushalt, sondern mehr nur als Grundlage bei dessen Führung betrachtet werden, die allen Abänderungen unterliegt, welche der Eintritt unvorhergesehener, unausweichlicher Umstände nothwendig machen kann." Aus dem Abschnitte „Ueber die Comptabilität in dem Staatsfinanzhaushalte" ergibt sich, dass v. Malchus in gleicher Weise wie schon v. Jakob die Functionen des Etats für das Staatsrechnungs- und Controlwesen erkennt.

Rau, „Finanzwissensch." 5. Aufl. (§§ 561 bis 566) hebt die Zwecke des Etatwesens nicht ausdrücklich hervor, es lassen

sich dieselben aber unschwer aus seiner Darstellung der Lehre herausfinden. Man ist jedoch dieser Mühe überhoben, wenn man Rau's Artikel „Budget" im Staatslexikon von Rottek-Welcker in Betracht zieht. Daselbst sind als Zwecke des Staatsvoranschlages angegeben: 1. Das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben. 2. Die Vertheilung der vorhandenen Mittel unter die verschiedenen Zweige des Aufwandes sichert die Befriedigung der Staatsbedürfnisse nach dem Grade der Dringlichkeit und vermeidet den Uebelstand, dass man zu viel für minder nothwendige Ausgaben verwendet, folglich später an den wichtigen abbrechen muss. 3. Der Ueberblick des ganzen Aufwandes mahnt zur Sparsamkeit. 4. Oeffentlichkeit des Budgets erhöht das Vertrauen zum Staate. 5. Grundlage der Controle. Hinsichtlich der formalen Seite des Etats: „Man bedient sich hierbei des Rubrikensystems der Rechnungen und gibt dem Voranschlage die tabellarische Form derselben" („Finanzw." § 562, Al. 3).

Umpfenbach („Lehrbuch der Finanzwissenschaft") handelt nicht von der formellen Finanzverwaltung, also auch nicht vom Etatwesen.

Rühl, „Die Cameralrechnungswissenschaft und die Anwendung ihrer Theorien im Staats- und Gemeindehaushalt" (Darmstadt 1860) hat sich um die Lehre von der Etatisirung ein besonderes Verdienst erworben, und die literarische Gerechtigkeit macht es zur Pflicht, ihn der Beachtung der finanzwissenschaftlichen Schriftsteller zu empfehlen.

Nach Rühl ist „das Budget die Grundlage der Verwaltung *a)* insofern, als es schon vor Beginn der betreffenden Verwaltungsperiode das richtige Verhältniss zwischen den Einnahmen und Ausgaben begründet, *b)* insofern, als es im Laufe der Verwaltungsperiode fortwährend einen Anhalt bei der Beurtheilung des jeweiligen Verhältnisses zwischen Einkommen und Aufwand darbietet". Ferner untersucht Rühl die Bedeutung des Budget als „Verwaltungsvorschrift". Es soll dieselbe nicht „eine Aufhebung, sondern nur eine weise Beschränkung der Freiheit bezwecken — also lediglich den äusseren Umfang des freien Waltens oder die Grenzen bestimmen, innerhalb welcher die Verwaltungsbehörden zur Anordnung und Ausführung nach

eigener Einsicht und eigenem Ermessen ermächtigt sind." „Für das Budget kann darum die Eigenschaft einer unwandelbaren und unabänderlichen Norm nicht geltend gemacht werden; es ist vielmehr dasselbe nur als eine hypothetische und eventuelle Norm anzusehen, die allen durch den Eintritt unvorhergesehener Umstände nothwendig gewordenen Abänderungen unterliegt."

Daraus ergibt sich von selbst, dass Rühl das Budget auch als „Mittel für die Controlirung" und als „Grundlage für die Rechnung" ansieht.

Nach Escherich a. a. O. § 66 erscheint „die Vorausbestimmung der Vermögensgebahrung deshalb nothwendig: *a)* weil im Falle eines voraussichtlichen Mehrbedarfes noch bei Zeiten die zur Beseitigung oder Deckung desselben dienlichen Massregeln überlegt und beschlossen werden können, während sonst im Augenblicke des Erfordernisses ohne Wahl selbst das unvortheilhafteste Deckungsmittel ergriffen werden müsste; *b)* weil bei Beschliessung und Ausführung der Ausgaben ohne vorausgegangene Festsetzung des gesammten Wirthschaftsbetriebes Gefahr wäre, die durch die Grösse der Einnahmen gebotene Grenze zu überschreiten, und nützliche dringende Ausgaben nur deshalb unterlassen zu müssen, weil auf minder nothwendige schon zu viel verwendet wurde; *c)* weil oft nur die Ungewissheit über die Zeit und Grösse einer zum Wirthschaftsbetriebe nicht erforderlichen Mehreinnahme verhindert, auf die angemessene Verwendung derselben vorzudenken, wodurch manchmal ein namhafter und sicherer Nutzen für immer entgehen kann; *d)* weil der Wirthschaftsherr hierbei genöthigt ist, in den Vermögensbetrieb gründliche Einsicht zu nehmen, auf diesem Wege aber in den Fall kommt, das Mangelhafte darin zu erkennen und auszumerzen, und nebstdem, wenn er die Leitung oder Führung der Wirthschaft nicht selbst besorgt, gegen die hierzu bestellten Personen eine wirksame Controle auszuüben." Die Fälle sub *a), b), c)* sind offenbar nur specielle Ausführungen des einen Hauptzweckes, durch Voraussicht in die zukünftigen Gebahrungen die erforderlichen Massregeln einleiten zu können, welche einen gedeihlichen Betrieb der Wirthschaft und das Gleichgewicht derselben gewährleisten.

Schrott a. a. O. § 159 gibt eine vollständige Uebersicht von den Zwecken des Voranschlages im Allgemeinen: „1. Er dient daher zunächst zur Einleitung der für den künftigen Wirthschaftsbetrieb von vorneherein zu treffenden Massregeln. 2. Während des Zeitraumes, für welchen er entworfen ist, dient er dem Wirthschaftsleiter durch die Hinweisung auf die Grösse der zu hoffenden Einnahmen zur Beurtheilung der Zulässigkeit der Ausgabsanweisungen. 3. Dadurch aber, dass bei anvertrauten Wirthschaften die im Voranschlage aufgestellten Ausgabssummen Rubrik für Rubrik als die Grenzen vorgezeichnet werden, welche der Wirthschaftsleiter durch seine Anweisungen aus eigener Machtübung nicht überschreiten darf, wird der Voranschlag zugleich zu einer wirksamen Controlsmassregel gegen den Wirthschaftsleiter."

Nach Wagner („Finanzwissenschaft", 3. Auflage, § 102) ist der Etat seinem Zwecke nach: „1. Zunächst ein technisches Hilfsmittel für die Erfüllung einer Hauptaufgabe der formalen und materiellen Ordnung im öffentlichen Haushalte, der planmässigen Fürsorge für ausreichende Deckung der Ausgaben (Ausgänge) durch die Einnahmen (Eingänge) in der späteren wirklichen Führung des Haushaltes. 2. Der Etat dient weiter dazu, die Grösse des Gesammtaufwandes eines öffentlichen Körpers im Verhältniss zur Leistungsfähigkeit des Volkes und der Volkswirthschaft (oder des betreffenden Theiles beider bei den kleineren öffentlichen Körpern innerhalb des Staates) ersichtlich zu machen, soweit dies von der einen Seite, derjenigen der Belastung der Volkswirthschaft, durch den Kostenaufwand eines öffentlichen Körpers möglich ist. 3. Der Etat hat endlich den Zweck, schlussberechtigendes Material für die Beurtheilung der ökonomisch-technischen Einrichtung der Finanzwirthschaft selbst zu bieten, besonders in Bezug auf das Verhältnis der einzelnen Einnahmekategorien und deren Theile zu einander (Steuern und andere Einkünftearten u. s. w.) und in Betreff der Roh- und Reinerträge (Höhe der Verwaltungs- Bewirthschaftungskosten in den Betriebsverwaltungen, der Erhebungskosten der Steuern u. dgl. mehr)."

Der ad 1 angegebene Zweck stimmt überein mit dem oben erörterten Hauptzweck des Etats, formaler Ausdruck der

materiellen Ordnung des Haushaltes zu sein. Dagegen scheint wol der ad 2 angegebene Zweck, „die Grösse des Gesammtaufwandes ersichtlich zu machen", schon in dem ad 1 angeführten Zwecke implicite gegeben, da der Etat schon als „technisches Hilfsmittel" für die Ordnung des Haushaltes den Gesammtaufwand ersichtlich machen muss. Was Punkt 3 betrifft, so ist zu bemerken, dass das dort angezogene „schlussberechtigende Material" weit besser aus den die thatsächlichen Ergebnisse aufweisenden Staatsrechnungen entnommen werden kann, als aus dem Etat mit seinen zum grossen Theil ungewissen Positionen.

v. Stein, „Lehrbuch der Finanzwissenschaft", V. Auflage, 1885) lässt den Zwecken des Staatsvoranschlages keine besondere Erörterung zu Theil werden. Allein aus dem, was er als materiellen und formellen Inhalt der Bilanz und des Staatsvoranschlages darstellt, ist man wohl zur Annahme berechtigt, dass auch er mit dem obigen übereinstimmt. Die neue Eintheilung seines Systems — der erste erschienene Band behandelt ausschliesslich die Finanzverfassung — bringt es mit sich, dass das Budget hauptsächlich in seiner Eigenschaft als Gesetz, beziehungsweise Gesetzentwurf, Gesetzesvorlage, in den Vordergrund tritt. In dem Abschnitt „das Budget als Gesetzentwurf" finden nun: „1. Die Aufstellung der Bilanz, 2. das Gleichgewicht der Finanzen und der Finanzplan, 3. der Staatsvoranschlag, sein Inhalt und seine Bedeutung, ihre Erörterung.

ZWEITES CAPITEL.

Historisch früheste Anwendung des Etatswesens in Frankreich, Deutschland und Oesterreich und Entwicklung der französischen Budgetwirthschaft seit 1815.

Die Noth, die grosse Erzieherin der Völker auf allen Gebieten des politischen und culturellen Lebens, war es, welche auch in der Finanzverwaltung oft nach langen und harten Kämpfen und manchen bitteren Erfahrungen endlich den Fortschritt erzwungen hat. Erst wenn die Ausgaben eines Staates in den Einnahmen nicht mehr ihre Deckung fanden und die Unterthanen des Staates unter dem Drucke der Staatsauflagen seufzten, bemächtigte sich der Finanzverwalter die Einsicht, dass absolute Ordnung die unerlässliche Voraussetzung in der Führung des Staatshaushaltes sei, und damit gelangte man zur Einführung eines geordneten Rechnungs- und Controlwesens und mit diesem zur Aufstellung periodischer Etats. Wenn thatsächlich, wie **Böckh** (a. a. O.) behauptet, in Athen die Aufstellung von Voranschlägen nicht zu den regelmässigen Aufgaben der Finanzverwaltung gehörte, obwohl das Staatsrechnungswesen daselbst mit Rücksicht auf das demokratische Princip der Verantwortlichkeit und der Rechnungspflicht der Finanzverwalter ein sonst sehr ausgebildetes war, so scheint mir der Grund darin zu suchen, dass in Athen die finanzielle Noth noch nicht zur Genüge empfunden wurde. Aehnlich verhielt es sich in Rom. „In der älteren Zeit hatte man in dem

Gesammtvermögen der Bürgerschaft, wie es durch den Census bestimmt war, eine schwer versiegende Quelle; seit der Eroberung der Provinzen waren aber die regelmässigen wie die ausserordentlichen Einnahmen im fortwährenden Steigen begriffen. Erst die furchtbaren Vernichtungen der Bürgerkriege, welche Italien und die Provinzen in gleicher Weise erschöpften, und der Abschluss gewinnbringender Eroberungen, welcher mit Augustus eintrat, machte eine rationelle Staatswirthschaft nöthig. August war der Erste, welcher ein Budget festsetzte und zugleich die Administration für die Folge regulirte." [1])

Wenn wir nun auf die geschichtlichen Anfänge des Etatwesens zurückgehen, so finden wir, dass, sobald die finanzielle Noth die Staaten zwang, dem Gleichgewichte des Staatshaushaltes die Aufmerksamkeit zuzuwenden, dies zunächst allenthalben ohne Beziehung auf eine bestimmte einzelne Finanzperiode geschah, dass vielmehr das Bestreben der Finanzverwalter darauf gerichtet war, die ökonomische Leistungsfähigkeit der dem Staate zur Verfügung stehenden Einkommensquellen unabhängig von den einzelnen Perioden zu ergründen, um daraus ein Urtheil zu gewinnen, inwieweit dieselben zur Deckung des Finanzbedarfes genügen, und inwieweit durch Schaffung neuer Einkommensquellen dem Abgange abgeholfen werden müsse. Es war dann ein sehr naheliegender Schritt, auf Grund solcher allgemeiner Vorarbeiten die Einnahmen und Ausgaben einer einzelnen Periode zu berechnen und mit einander in Uebereinstimmung zu bringen.

Insoferne das Einkommen der Landesfürsten hauptsächlich aus ihren Domanialgütern floss, kam man dazu, Inventarien derselben anzulegen, in welchen dieselben nach Umfang, Gattung und Ertrag beschrieben wurden. Standen den Landesfürsten noch andere Einkommensquellen zu, wie zum Beispiel das Recht auf gewisse Abgaben und Beiträge der Unterthanen, dann wurden auch solche Rechte unter Anführung der Zahlungspflichtigen und der Höhe des geschuldeten Betrages, beziehungsweise der sachlichen Leistung, in Büchern beschrieben und

[1]) Marquardt und Mommsen, „Handbuch der römischen Alterthümer. Römische Staatsverwaltung". Bd. II, S. 77.

verzeichnet.[1]) In entsprechender Weise werden in einzelnen Fällen Verzeichnisse der Aufwandzweige mit den sie treffenden Kosten verfertigt.

Dass solche Arbeiten neben dem Bestreben, das Gleichgewicht im Staatshaushalte zu sichern, auch dem Zwecke dienten, die Verpflichtungen der Unterthanen durch die Schrift festzuhalten und für eine geordnete Staatsverwaltung verlässliche Anhaltspunkte zu gewinnen, möchte nicht zu bezweifeln sein.

Zur Erhärtung des Gesagten sollen im Folgenden eine Reihe geschichtlicher Belege von Augustus bis in die Zeiten des Mittelalters erbracht werden.

Ueber Augustus berichtet uns Klock: „De aerario" (Cap. CXXVII): Augustus . . sibi consignavit librum, in quo continebantur opes publicae, quantum civium sociorumque in armis: quot classes, regna, provinciae, tributa aut vectigalia, terra marique speranda; proventusque Imperii annuus omnis; sumptus denique, necessitates et largitiones necessario profundendae in familiam, exercitus, classes, ne quid supra Imperii vires aggrederetur, nec supra censum erogaretur. Quantum pecuniae in aerario et Fisci ac vectigalium residuis.

Hierher gehört die Inventarisirung der Fiscalgüter über Auftrag Karl des Grossen im Jahre 812.[2]) Nach Waitz (a. a. O.) war die Aufzeichnung eine so genaue, dass nicht nur Gebäude und Höfe, sondern auch Vorräthe an Kleidern, Korn, Geräthen, Vieh, Geflügel, selbst Obstbäume und Gartenpflanzen aufgenommen wurden. Weiter das Domes-day-book

[1]) Siehe hierüber die „Berliner Vierteljahrschrift für Politik, Kunst etc.", Jahrg. 1878, Artikel „Budget und Staatsrechnung" eines Anonymus. „Die weitergehende Entfaltung des Staatswesens führte zum Bedürfniss, gesicherte Grundlagen für die Führung des Staatshaushaltes zu haben, welchem durch Verzeichnisse der Einnahmsquellen und ihrer Erträgnisse bis in's Einzelne abgeholfen wurde."

[2]) Waitz, „Deutsche Verfassungsgeschichte", B. 8, 15. Abschnitt, cap. Aquis gr. 812 c. 7, p. 174. Ut non solum beneficia episcoporum, abbatum, abbatissarum atque comitum sive vassalorum nostrorum, sed etiam nostri fisci describantur, ut scire possemus, quantum etiam de nostra in uniuscujusque legatione habeamus.

Wilhelm des Eroberers,[1]) in welchem mit bewundernswerther Genauigkeit die Vertheilung von Grund und Boden mit allen darauf haftenden Verpflichtungen beschrieben ist. In österreichischen Landen bestehen Rationarien, später Hubbücher, „Bücher des Hubmeisters", deren Steiermark eines vom Jahre 1265, Oesterreich ungefähr von 1200 besitzt.[2]) In Württemberg finden wir schon im 14. Jahrhundert die Lagerbücher eingeführt, welche enthalten, was jeder Ort an gewöhnlicher Steuer zu geben hat. Es ist uns erhalten, dass um das Jahr 1350 ein neues Lagerbuch für Stadt und Amt Leonberg in Württemberg angefertigt wurde.[3]) Zu erwähnen ist ferner das Landbuch der Mark Brandenburg von Karl IV. im Jahre 1373.[4]) Es gehört hierher das zur literarischen Rarität gewordene Buch von Froumenteau: Le secret des finances de France. Dasselbe enthält ein Verzeichnis aller Einkünfte des Königs (Heinrich II.) nach den verschiedenen Ertragsquellen und aller Ausgaben seit dem Regierungsantritt Heinrich's bis zum 31. December 1580. Dem Inhalte des Buches entspricht auch die ausführliche Titelüberschrift: Estat au vray des deniers ordinaires et extraordinaires, levez tout du domaine du roy, que sur ses sujets et gens des trois estats de son royaume. Ensemble des charges ou dépenses sur ce fait depuis . . . Schliesslich scheinen hierher zu gehören die Schemata über das Einkommen der Krone und die auf demselben liegenden Lasten, welche nach Cobbet schon im 15. Jahrhundert dem englischen Parlament vorgelegt wurden.[5])

Indem wir zur Aufstellung periodischer Etats übergehen, müssen wir die drei Perioden des ständischen, absoluten und

---

1) Gneist, „Englische Verfassungsgeschichte", S. 102.

2) Krones' „Geschichtsleben der deutsch-österreichischen Ländergruppe", S. 274.

3) Moser, „Von der Landeshoheit in Steuersachen", S. 11.

4) Riedel, „Brandenburgisch-preussischer Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten". Einleitung.

5) Cobbet, „Parliamentary history" bei v. Philippovich, „Die Bank von England", S. 115, Anmerkung. „Der Lord High Treasurer Ralph Lord Cromwell legte 1433 dem Parlamente drei Schemata vor: showing the particulars of the whole revenues and profits of the crown with the charge out of them."

verfassungsmässigen Staates unterscheiden. Wo wir im ständischen Staate der Aufstellung von Ueberschlägen begegnen, haben dieselben vornehmlich den Zweck, den Ständen, von welchen bei der Unzulänglichkeit der landesfürstlichen erblichen Einkünfte Subsidien verlangt werden, den Insufficienznachweis zu erbringen. Durch Gegenüberstellung der vorhandenen Einkünfte und der nothwendigen Ausgaben soll den Ständen die Ueberzeugung verschafft werden, dass von ihnen Beiträge geleistet werden müssen. So soll schon unter Philipp dem Schönen von Frankreich (1285—1314) bei der ersten vollständigen Versammlung der états généraux im Jahre 1302 ein Ueberschlag der Einnahmen und Ausgaben vorgelegt worden sein;[1]) in England begegnen wir denselben zuerst unter Richard II. (1379).[2])

Im absoluten Staate wird das Recht der ständischen Steuerbewilligung beseitigt und die Etatisirung erscheint als rein interne Massregel der Finanzverwaltung, bestimmt, der absolut nothwendigen Ordnung des Staatshaushaltes zu dienen. Wie ernst der absolute Staat diese Aufgabe durchzuführen vermochte, ersehen wir am besten aus der im Ganzen musterhaften Finanzverwaltung des brandenburgisch-preussischen Staates.[3])

Eine ganz specifische Gestaltung erhält der Staatsvoranschlag im verfassungsmässigen Staate. Mit der französischen Revolution vollzieht sich zunächst in Frankreich, um von hier aus in die anderen continentalen Verfassungsstaaten einzudringen, der Process, dass der jährliche Staatshaushalts-Etat mit dem der Volksrepräsentanz zuerkannten Rechte, die Ausgaben und Einnahmen zu bewilligen, zu einem einheitlichen Institute, dem Staatsbudget verschmolzen wird. Das Princip der Etatisirung hat durch diese Verschmelzung nur gewonnen, indem die periodische Regelmässigkeit und technische Vollkommenheit derselben unter die Garantie der Volksvertretung gestellt wurden.

---

[1]) De Nervo, „Histoire des finances françaises" bei G. Desmousseaux de Givré, „Legislation du Budget", II, S. 7.

[2]) Büdinger, „Englische Verfassungsgeschichte".

[3]) Riedel, „Brandenburgisch-preussischer Staatshaushalt".

Das Recht der Ausgaben- und Einnahmenbewilligung hat damit freilich einen ganz anderen Charakter angenommen, wie an geeigneter Stelle zu zeigen sein wird. Von 1789 angefangen fällt also die Geschichte des Staatsvoranschlages zusammen mit der Geschichte der verfassungsmässigen Finanzwirthschaft. Bis zu diesem Zeitpunkte sind Etat und ständisches Bewilligungsrecht zwei selbstständige Elemente. Es wird sich nun aus dem Folgenden ergeben, wie in Frankreich sowohl das Etatwesen, als auch das Bewilligungsrecht der états généraux in der geschichtlichen Entwicklung unterbrochen wurde, während in den absolut regierten deutschen Territorien wenigstens die Ordnung in der Führung des Staatshaushaltes und mit dieser die Aufstellung von Voranschlägen gewahrt blieb.

§ 1. Die geschichtlich älteste Anwendung des Etatwesens in Frankreich.

Abgesehen von dem oben erwähnten Voranschlage, der schon im Jahre 1302 den états généraux vorgelegt wurde, finden wir im 14. Jahrhundert wiederholt einzelne, die Aufstellung von Etats betreffende Erlässe der Könige.

So ist uns aus dem Jahre 1314 eine Ordonnance erhalten, welche die Scheidung der ordentlichen Ausgaben (dépenses ordinaires) von den ausserordentlichen (extraordinaires) in dem Voranschlag (état de prévoyance) aufträgt.[1]) Eine Ordonnance Karl VII. trägt den Cassenverwaltern (receveurs und trésoriers) auf, zu Beginn jedes Jahres eine Berechnung der zu erwartenden Gebahrungen aufzustellen.[2]) Allein diese Etats waren doch nur Particularetats der einzelnen, ganz selbstständigen und unter einander in gar keiner Verbindung stehenden Cassenverwalter, also von einem einheitlichen Staatshaushalts-Etat sehr weit entfernt. Nach Bodinus ist es das Verdienst des Königs Franz I., zuerst auf Grund der einzelnen Provincial-Etats einen Generalfinanz-Etat für den gesammten

---

[1]) Desmousseaux d. G., a. a. O.

[2]) Monteloux, „La comptabilité publique en France". O. S. 23. Les receveurs et les trésoriers furent tenus, de dresser deux comptes, **l'un par aperçu établi au commencement de l'année,** l'autre . . . Le prémier de ces documents est le budget actuel à l'état d'embryon.

Staatshaushalt aufgestellt zu haben, um eine Uebersicht über die Mittel (facultates) und den Bedarf des Staates (inopia aerarii) zu erhalten und dadurch besser für den Staat vorzusorgen.[1]) Es hat sich aber die Einrichtung eines jährlichen Etats unter den folgenden Königen nicht behauptet und erst Sully hat das Princip der Etatisirung wieder aufgenommen und zur Grundlage der Finanzverwaltung in allen Zweigen des Staatshaushaltes gemacht. Wie Sully in seinen Memoiren erzählt, unterbreitete er in den ersten Tagen des Jahres 1601 dem Könige Heinrich IV. fünf General-Etats. In dem ersten wies er die gesammten Bruttoeinnahnen, die Erhebungskosten und daraus resultirend die Nettoeinnahmen von ganz Frankreich nach. Dieser erste Etat erscheint also als Haupteinnahme-Etat im heutigen Sinne.[2]) Der zweite war eigentlicher Cassen- und Verwaltungs-Etat, der dritte und fünfte waren Militär-, der vierte Bau-Etat. Die Bedeutung dieser Etats für den Staatshaushalt erhellt aber daraus, dass dieselben vom Könige selbst in seinem Rathe (conseil) festgesetzt wurden und dass die Rechenkammern ermächtigt waren, alle Zahlungen, welche in den Etats nicht vorgesehen waren oder doch die dort angesetzten Summen überschritten, zurückzuweisen.[3]) Es ist

---

[1]) Bodinus (de republicâ lib. VI, Cap. 2, S. 1051 der 5. Auflage): „Interdum tamen principes minime malos rerum ab se gestarum oblivio tanta capit, ut quibus quantumque pecuniarum et quam ob causam largiantur; **quid aerario desit quidve supersit,** penitus ignorent. Itaque persapienter Franciscus major rex Francorum singulos provinciarum Quaestores generales **duo breviaria** publicarum cujusque provinciae pecuniarum pridie calendarum Januarii ad aerarii sanctionis Praefectum mittere jussit; alterum quidem verum anni proxime antecedentis, **alterum conjecturale anni sequentis,** ut praefectus aerarii ex omnibus breviariis duo conficiat brevissimis capitibus summam accepti et expensi rationem complectentia; **ut principi senatuique exploratum sit, quantae facultates, quantaque aerarii sit inopia ut commodius reipublicae caveatur ac donationibus immensis occurratur.**"

[2]) Sully, Memoires, III, 3 ff. „Dans le prémier qui était le plus important, parce que j'y entrais dans le détail de tout ce qui me regardait comme sur intendant, etait renfermé d'une part tant ce que se lève d'argent en France par le roi, de quelque nature qu'il puisse être; d'un outre tout ce qui doit être déduit en frais de perception, et consequemment ce qui revient dans les coffres de sa Majesté."

[3]) Montcloux a. a. O. S. 37.

bemerkenswerth, dass Sully die Etatisirung im Staatshaushalte für eine so nothwendige und dabei doch so einfache Sache hält, dass er unmöglich glauben kann, es sei die Idee hierzu nicht schon früher Jemandem eingefallen, und die Meinung ausspricht, man habe nur aus Interesse die Ausführung derselben unterlassen. Wie dem auch sei, fügt Sully hinzu, könne man ohne diesen Führer nur blind oder dolos arbeiten.[1]) Offenbar kannte Sully die vor ihm gemachten Versuche nicht und schrieb sich deshalb die Einführung des Etatwesens zu.[2]) Sully's wohlthätige Reformen überdauerten den Urheber nicht. Unter den beiden Ludwig XIII. und XIV., beziehungsweise unter der Regierung der beiden Cardinäle Richelieu und Mazarin, konnte das Princip der Etatisirung neben der unglaublichen, für die Zukunft Frankreichs so verhängnissvollen Misswirthschaft in der Finanzverwaltung nicht bestehen. Richelieu hinterliess bei seinem Tode ein Deficit, welches dem dreifachen des jährlichen Staatseinkommens gleichkam.[3]) Sein Nachfolger Mazarin liess sich erdichtete Forderungen aus dem Tresor bezahlen, vorschützend, er habe dem Staate Vorschüsse geleistet und dabei vergessen, sich die Titres einhändigen zu lassen.[4])

So war die Lage der französischen Finanzverwaltung, als Colbert das Vermächtniss[5]) Mazarin's, an die Spitze der Geschäfte trat. Was Colbert für die Ordnung des französischen Staatshaushaltes gethan, ist bekannt und von der Geschichtsschreibung der französischen Comptabilität nach Verdienst gewürdigt,[6]) und zwar ist es wieder das Princip der Etatisirung,

---

1) „Memoires" a. a. O.

2) Auch v. Malchus a. a. O., S. 96, bezeichnet Sully irrthümlich als Denjenigen, der zuerst das Etatwesen in den Staatshaushalt einführte.

3) Montcloux a. a. O. S. 46.

4) Montcloux a. a. O. „ . . et ne rougit pas de se faire rembourser par le surintendant de prétendues dettes de l'État, dont il disait avoir fait l'avance, et avoir oublié de se faire remettre les titres."

5) Der sterbende Mazarin soll in Bezug auf Colbert die Worte gesagt haben: „Quelque grandes que soient les faveurs que j'ai reçues du roi, je m'acquitte envers lui en lui léguant un tel ministre." Montcloux a. a. O. S. 45.

6) Montcloux a. a. O. S. 47 ff.

welches als der Stütz- und Angelpunkt seines ganzen Reformsystems erscheint.

Auf Grund der Finanzrechnung des abgelaufenen Jahres (état au vrai) wurde der Etat der Einnahmen und Ausgaben des folgenden Jahres (état de prévoyance) aufgestellt und vom Könige in seinem Conseil genehmigt. Jedem Dienstzweige war nach Massgabe des Bedürfnisses eine bestimmte Summe zugewiesen. Die Staatssecretäre waren berechtigt, innerhalb der Grenzen der so bemessenen Credite Anweisungen zu erlassen. Allein diese Anweisungen unterlagen, ehe sie Rechtskraft erlangten, der Controle und Contrasignatur des Generalcontrolors der Finanzen. Der Schatzmeister (garde du trésor) erhielt zu Beginn des Jahres vom Minister einen Ueberschlag der Summen, welche die Cassenverwalter (comptables) zu erheben hatten, mit Angabe der Fälligkeitstermine. Der Schatzmeister hatte den Auftrag, diese Eingänge zu verfolgen, selbst unter Anwendung von Zwangsmitteln, insoferne er es für nothwendig erachtete. Die Generaleinheber mussten ihrerseits jeden Monat dem Generalcontrolor ein Verzeichniss der von ihnen an die Centralcasse geleisteten Zahlungen unter Beischluss der von dem Schatzmeister ausgestellten Empfangsbestätigungen einschicken, so dass in der Person des Generalcontrolors die oberste Leitung und Controle des ganzen Zahlungswesens centralisirt war.[1]) Welcher Werth den états de prévoyance beigemessen wurde, mag am besten daraus beurtheilt werden, dass der König dieselben in einem Buche zusammengebunden jederzeit bei sich trug.[2])

Mit ihrem Schöpfer sanken die weisen Einrichtungen Colbert's mit in's Grab. Die alte Misswirthschaft und Unordnung begann wieder, und so musste sich das Schicksal unaufhaltsam vollziehen, dem Turgot und Necker nicht mehr Einhalt gebieten konnten, obwohl sie seine Ursachen erkannten und mit allen Kräften dagegen arbeiteten.

---

[1]) Montcloux a. a. O. S. 47 ff.

[2]) Tübinger, „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft." Jahrgang 1869—1870: „Colbert vornehmlich in staatswirthschaftlicher Hinsicht" von Gustav Cohn.

Für die Entwicklung des Etatwesens war das Ministerium Necker's insoferne von grosser Bedeutung, als unter ihm der Etat für das Jahr 1781 in Druck gelegt und veröffentlicht wurde. Necker ist demnach der Begründer der Oeffentlichkeit des Staatsvoranschlages. Bis zu seiner Zeit galt der Etat als das wichtigste Staatsgeheimnis; insbesondere war man bestrebt, die Staatsschulden, welche das zukünftige Einkommen des Staates belasteten, in tiefes Dunkel zu hüllen, und selbst die Staatssecretäre befanden sich oft in Unkenntnis über die wahre Situation der Finanzen. Necker's Schritt musste daher den Geheimthuern des Absolutismus als wahres Staatsverbrechen erscheinen.

§ 2. Historisch älteste Aufstellung von Staatsvoranschlägen in deutschen Territorien, insbesondere in Preussen und Oesterreich.

Man dürfte kaum fehl gehen, wenn man die Mitte des 17. Jahrhunderts als den Zeitpunkt bezeichnet, in welchem im Allgemeinen in deutschen Territorien die Aufstellung von Staatsvoranschlägen ihren Anfang nimmt.

Besold bemerkt in seinem Werke „De aerario" (1615) noch den Mangel geordneter Rechnungsführung und rühmt den Fürsten Moritz von Nassau, der die Hofökonomie auf die Art und Weise der Verwaltung anwenden lehrte.[1]) Ebenso gibt Klock in seinem „De aerario" dem Fürsten den eindringlichen Rath, nach dem Beispiel des römischen Kaisers Augustus eingenhändig ein Breviarium zu führen, in welchem sie die Einnahmen und Ausgaben verrechnen und sich wie in einem Spiegel beschauen und immer gleich wie von einem Index dargethan finden, wie viel Geld im Staatsschatze, wie gross die fiscalischen und Steuerrückstände, wie viel Truppen

---

[1]) „Hic peccant plerunque Principes ignoratione redituum tabularumque accepti et expensi: cui incommodo ingenioso invento medicinam adhibere conatus est illustrissimus Belgii heros, Mauritius Auraici Princeps, qui tractatu singulari aulicam oeconomiam ad rationem negotiationis docuit accomodare." Besold, De aerario, Cap. II, 2. Dass unter Mauritius Auraici Princeps Moritz von Nassau gemeint ist, entnehme ich dem Faust von Aschaffenburg, der diese Stelle citirt und Mauritius Auraici Princeps mit Moritz von Nassau übersetzt.

sie unter ihren Fahnen erhalten können, wem sie etwas schulden.[1])

Noch viel deutlicher geht aber der Mangel geordneter Rechnungsführung um diese Zeit aus einem Reimspruche hervor, der nach Klock in Deutschland verbreitet war und die Gebahrung der Rechner geisselte.[2])

Gleichwohl waren in einzelnen Territorien schon weit früher gerade auf dem Gebiete des Rechnungs- und Controlwesens wohlthätige Einrichtungen getroffen worden, wovon die seit dem 13. Jahrhunderte uns erhaltenen urkundlichen Rechnungen, Rationarien, Hubbücher der Landesfürsten u. s. w. Zeugniss ablegen. Insbesondere verdient die Reformthätigkeit des Kaisers Maximilian I. für die österreichischen Lande hervorgehoben zu werden.[3]) Während also Besold und Klock noch die mangelhaften Einrichtungen des Rechnungswesens rügen und der Anwendung von Etats keine Erwähnung thun, finden wir in Seckendorf's „Deutscher Fürstenstaat" den un-

---

[1]) Librum arcanum sive Breviarium (o rem admodum salutarem) propria manu conscribant, in quo accepta et expensa referant, et in quo velut in speculo se intueri et quasi per indicem exploratum habere possint, quantum pecuniae in Aerario, et fisci et vectigalium residuis, quot milites in ditionibus colligere et sub signis suis alere queaut; quibus aliquid debeant, quo videlicet, cum facultas et occasio suppetierit, merita reponere possint. Id quidem forlasse denotant verba illa necessitates ac largitrones." Klock, De aerario C. CXXVII.

[2]) Non abs re veteres Rhytmi apud Germanos in diverbium venerunt:

Förster und Heger,
Amtsleute und Jäger,
Rentmeister und Pfleger,
Schösser und Procurator,
Verwalter und Curator
Haben nicht grossen Lohn,
Werden doch bald reich davon,
Rath, wie mag es zugahn,
Ihr Renke weiss nicht Jedermann.

Klock l. c. C. 128.

[3]) Krones, „Umrisse des Geschichtslebens der deutsch-österreichischen Ländergruppe in seinen staatlichen Grundlagen vom 10. bis 16. Jahrhundert." S. 137. Anm. „1498 bestand eine Schatz- und Raytkammer mit Hofräthen und Räthen. Um das Jahr 1496 dürfte der Anfang der Amtswirksamkeit des ersten österreichischen Staatsbuchhalters anzusetzen sein."

bezweifelbaren Beweis, dass die Rentmeister „Tabellen und Ueberschläge" angefertigt haben (siehe oben Seite 32). Die erste Anwendung von Etats fällt also aller Wahrscheinlichkeit nach in die Zeit zwischen Besold und Seckendorf, d. i. in die Mitte des 17. Jahrhunderts.

In Preussen wurde der erste General-Finanzetat unter Friedrich Wilhelm I., „dem berühmten und grossen Wirth, Friedrich von Preussen", wie ihn cameralistische Schriftsteller nannten, im Jahre 1688 errichtet. Nach Isaacsohn[1]) ist dies hauptsächlich das Verdienst des im Jahre 1683 zum Hofkammer-Präsidenten berufenen Herrn von Knyphausen. In der Denkschrift, welche dieser hinsichtlich der zu ergreifenden Reformen bei seinem Amtsantritte dem Kurfürsten vorlegte, bemerkt er ausdrücklich, dass zur Zeit noch kein General-Etat aller Lande des Kurfürsten vorhanden sei und bringt in Vorschlag, dass im November jedes Jahres vom Hofkammer-Secretär auf Grund der Provincial-Etats ein General-Etat formirt werden solle. Fünf Jahre später legte er dann den General-Etat für 1688/89 vor, der für lange Zeit massgebend blieb. Wir können darin einen neuen Beweis des oben aufgestellten Satzes erblicken, dass das Etatwesen mit seinem Entstehen sich nicht blos auf eine einzelne Periode beziehen, sondern über dieselbe hinaus für die Dauer das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben sicherstellen wollte. Dieser bei Riedel[2]) als Beilage VIII abgedruckte „General-Etat aller Domänen-Einkünfte und Ausgaben in Seiner Churfürstlichen Durchleuchtigkeit Landen" zerfällt in eine Einnahms- und Ausgabsabtheilung, welche wieder nach den verschiedenen Territorien des Kurfürsten gegliedert sind. Die Einnahmen sind nach den Einkommensquellen, die Ausgaben nach den Aufwandzweigen geschieden, ausserdem die Bestände jedes Territoriums aufgewiesen.

Aus dem Etat geht hervor, dass das Princip der Specialisirung der Fonds in Anwendung stand, indem bei den Ausgaben in aller Regel zugleich die besondere Einkommensquelle

---

[1]) Isaacsohn, „Geschichte des Preussischen Beamtenthums." S. 250.

[2]) Riedel, „Brandenburgisch-preussischer Staatshaushalt".

angegeben ist, aus welcher die Ausgabe ihre Deckung zu finden habe. Der Etat enthält nicht die Betriebskosten der einzelnen Einkommensquellen, diese sind vielmehr von dem Bruttoertrage sofort in Abzug gebracht; er ist also Netto-Etat.

Wie ernst die Einhaltung des Etats gefordert wurde, kann man am besten daraus ersehen, dass Friedrich Wilhelm in seiner Verordnung vom 16. Juni 1717 an die im Jahre 1714 errichtete Generarechenkammer es als Ziel der Revision der Rechnungen bezeichnet, zu erfahren, „auf was Art und Weise Unseren ertheilten Verordnungen und Instructionen, auch regulirten Etaten gebührende Folge geleistet, oder im Gegentheil davon abgegangen worden".[1]) Die Mitglieder der Oberrechnungskammer mussten in ihrem Diensteide besonders schwören, „nichts, so wenig in der Einnahme, als Ausgabe, als was durch königliche Ordres, rectificirte Etats und sonst genügsam autorisirt ist, passiren lassen, sondern alles getreulich anzeigen und erinnern".[2]) Seitdem hat sich in Preussen das Etatwesen ohne Unterbrechung behauptet, und es ist bemerkenswerth, dass schon der absolute Staat im Jahre 1821 zur Veröffentlichung des Staatshaushalts-Etats schritt.[3]) Damit Jedermann von dem wahren Zustande der Finanzen „des Staates vollständig unterrichtet werde und sich überzeuge, dass nicht mehr an Abgaben gefordert werde, als das dringende Bedürfniss für die innere und äussere Sicherheit, sowie zur Erfüllung der zum wahren Vortheile und zur Erhaltung des Staates eingegangenen Verpflichtungen unumgänglich nothwendig macht, so soll der bereits erwähnte Haupt-Finanzetat

---

[1]) „Hertel, „Die preussische Oberrechnungskammer", S. 19.

[2]) Hertel l. c. S. 60.

[3]) Hätte Leroy-Beaulieu die Geschichte der preussischen Finanzverwaltung gewürdigt, so hätte er wohl nicht schreiben dürfen: „Dans tous les pays, où il n'existe pas de gouvernement parlamentaire, ou le souverain n'est dans l'obligation de solliciter des delegués de ses sujets les votes des taxes ou des emprunts, **l'on n'a point de budget, ou l'on n'en a que des simulacres.**" II, S. 4. Und an anderer Stelle: „Du droit de voter l'impôt est né le budget, tel que nous l'entendous, c'est à dire un état minutieux presque inflexible, qui contient dans des bornes étroites les pouvoirs des gouvernements. Ainsi le budget n'existe-t-il à vraiment parler que dans les pays, qui sant soumis ou régime parlamentaire."

nach erfolgter Prüfung und Feststellung zur öffentlichen Kenntnis kommen und mit dieser Kundmachung von 3 zu 3 Jahren fortgefahren werden".

In Oesterreich wurde der erste vollständige Staatsvoranschlag allem Anscheine nach erst im Jahre 1766 aufgestellt.[1]) Derselbe besteht aus je einem Etat der Ausgaben und Einnahmen mit einer selbstständigen Bilanz, einem Special-Etat für das Commercial-Departement und dem Etat „Deren teutschen Landschaften Domestical-Erfordernissen und ihrer gleichmässigen Bedeckung". Der Ausgaben-Etat ist überschrieben als

Summarium

über alle Staatserfordernisse und Ausgaben, wie solche theils aus den letzten Rechnungen und theils aus den Statibus und Vormerksbüchern bis Ende September dieses 1766. Jahres gezogen wurden.

Der Etat der Einkünfte hat die Bezeichnung:

Entwurf

sämmtlicher k. k. Revenuen aus den teutsch- und hungar. Erblanden entweder aus ihrem angemerkten fixirten Belauf oder nach Abschlag der zur Einbringung der Gefälle selbst erforderlichen Unkosten, wie solche theils nach den letzten Rechnungen und theils nach dem anno 1763 errichteten Staats-Inventario sich ergeben haben, wie auch, was hievon zur Nothdurft des Staates nach dermaliger Erfordernis, wo nemlich die beständigen Ausgaben und das Schuldenwesen bis Ende 8^{bris} dieses 1766ten Jahres genommen werden, zu bestreiten seyn.

Aus den beiden Ueberschriften ersehen wir, dass bei Berechnung der Ansätze die fixen Posten den Statibus und

[1]) Wenigstens erscheint im Archive des k. k. Reichsfinanzministeriums in Wien dieser Voranschlag als der älteste. Eine Abschrift desselben wurde mir in zuvorkommendster Weise von meinem Collegen Dr. Eugen Philippovics von Philippsberg, Privatdocent der k. k. Wiener Universität, zur Verfügung gestellt, wofür demselben an dieser Stelle noch einmal hiermit der gebührende Dank abgestattet wird.

Vormerkbüchern entnommen wurden, während die veränderlichen Posten auf Grund der letzten Rechnungen, also offenbar im Wege der Durchschnittsberechnung aufgestellt wurden. Da die „zur Einbringung der Gefälle selbst erforderlichen Unkosten" von den Revenuen unmittelbar in Abschlag gebracht wurden, erscheint die Vorlage als Netto-Etat. Die „Bilanz, deren Einkünfte und Ausgaben oder Lasten des Staates in diesen Hungarischen und deutschen Oesterreichischen Erblanden meistens nach den Jahren 1764 bis 1765, die Besoldungen, Pensionen und Schulden hingegen bis ohngefähr Ende des Militär-Jahres 1766 angesetzt, und zwar Inhalt deren hierüber besonders verfassten zweyen Summarischen Einkünften und Ausgabs-Ausweisen" zeigt die vollständige ziffermässige Uebereinstimmung zwischen Einnahmen und Ausgaben.

Aus dem Vortrage, welchen der Präsident der Hofrechenkammer der Kaiserin bei Vorlage der Bilanz machte, ergibt sich, dass ein so vollständiger Staatsvoranschlag noch niemals vorgelegt wurde. „Ich lebe der getrösteten Hoffnung, dass Eure k. k. Ap. Majestät diese noch niemals so vollständig vorgelegte Bilanz der Staats-Einkünfte und Ausgaben und aus welcher mit einiger Zufriedenheit die weit günstigeren Umstände Iro aerarii ersehen werden, zu welchen bei Ausgang des vorigen Krieges so wenig Hoffnung war."

Der Etat der Ausgaben enthält zunächst den Aufwand für den Hofstaat und die Centralverwaltung, sohin die Cameralauslagen der einzelnen Erbländer, dann den Aufwand für das Staatsschuldenwesen und den Militär-Etat, zusammen die folgenden 22 Rubriken:

1. In Ihro k. k. Ap. Maj. geheimes Kammerzahlamt (die Fonds, aus welchen diese Ausgaben ihre Deckung finden, sind speciell angegeben).

2. Auf die Allerhöchste Hofstaat (mit einer besonderen Nachweisung der Subrubriken).

3. Auf Stellen, so nicht zu denen Deutsch-Erbländischen Hof-Finanz- und Justizstellen zu zahlen sind (die einzelnen Stellen sind speciell angeführt).

4. Erbländische Hof-Finanz- und Justizstellen in Wien (unter specieller Angabe der einzelnen Stellen und Aemter).

5. Weitere Bestreitungen beim Camerali[1]) in Niederösterreich.

6. Cameral-Auslagen im Königreich Böhmen.

7. „ „ in Mähren.

8. „ „ „ Schlesien.

9. „ „ „ Ober-Oesterreich.

10. „ „ „ Steiermark.

11. „ „ „ Kärnten.

12. „ „ „ Krain.

13. „ „ „ Gröz und Gradiska.

14. „ „ „ Tyrol.

15. „ „ „ Oesterr. Vorlande.

16. „ „ „ Ungarn und annexe Provinzen.

17. „ „ „ Siebenbürgen.

18. Beim Wiener Stadt-Banco: Besoldungen, Pensionen, fromme Gaben und Amtsvorlagen, Interessen und Leibrenten, Capitals-Rückzahlung.

19. Beim Militär-Etat incl. der 4 Regimenter aus Welsch und Niederland auch der croatisch-slavonischen und siebenbürgischen Granitz-Militz.

20. Beim Invaliden-Institute.

21. Beim Staats-Schuldenwesen ausser der Banco: für Interessen, für Capitalsrückzahlung.

22. Superausgabe deren Länder vom letzten Krieg.

Der Etat der Einkünfte zerfällt in 27 Rubriken, wovon die ersten 13 Rubriken die Cameralgefälle der verschiedenen Länder aufweisen; es folgen:

14. Münz- und Bergwesensgefälle;

15. Stadt-Bancogefälle;

16. Ordinari Ländercontributionale;

17. Geistliche Quindecenal-Collecte;

18. Aus der geheimen Staatskanzlei für die 4 Regimenter aus Welsch und Niederland;

19. Militär-Arrhen und Rückstände;

20. Invaliden-Gefälle;

---

[1] Die Cameralauslagen in den einzelnen Kronländern sind nach den verschiedenen Aufwandzweigen eingetheilt.

21. Extra-Militärgefälle;
22. Erbschaftssteuer;
23. Interessensteuer;
24. Schulden- und Classensteuer;
25. Pferdesteuer;
26. Salzsteuer;
27. Besoldungs-Arrhen von ständischen und städtischen Beamten.

Aus den Resolutionen, welche die Kaiserin auf Grund des Vortrages des damaligen Präsidenten der Hofrechenkammer Grafen Zinzendorf erliess, geht hervor, dass die Kaiserin sowohl selbst den Staatsvoranschlag einer eingehenden Revision unterzog, als auch die Mittheilung desselben an die Hofkammer, sowie der entsprechenden Theile desselben an den Hof- Kriegs- und an den Commercialrath auftrug, damit die eine oder andere Stelle ihre Erinnerungen mache.

Seit dieser Zeit scheint die Aufstellung von Staatsvoranschlägen zu den regelmässigen Aufgaben der Finanzverwaltung gehört zu haben. Der Voranschlag des Jahres 1769 zerfiel in einen „speculativen" und in einen „mechanischen" Theil. „Jener sollte Stoff und Gelegenheit anbieten, nützliche Finanzbetrachtungen und Untersuchungen anzustellen. Dieser sollte die eigentlichen Ansätze enthalten."

Von besonderem Interesse erscheint die Resolution, welche die Kaiserin auf Grund des ihr am 21. Mai 1769 von den Finanzstellen eingereichten gemeinsamen Vortrages verordnet hatte, nämlich, „dass die Staatsbilanz längstens in den ersten drei Monaten eines jeden Jahres von einer jeden der beiden Finanzstellen (Hofrechenkammer und Hofkammer) insbesondere zu Stande gebracht und mir diese beiden Bilanzen an einem und dem nämlichen Tage, auf das späteste aber mit Anfang des Februarii vorgelegt, zugleich aber von der Rechenkammer nach Ablauf eines jeden Jahres längstens bis Ende December eine summarische Berechnung über die wirklich erfolgte Einnahme und Ausgabe nach allen in den Staatsinventarien enthaltenen Rubriken nebst ihrem und der administrirenden gemeinschaftlichen oder separirten Befund über die Ursachen der sich äussernden Vermehrung oder Verminderung heraufgegeben

werden solle." So wurde thatsächlich am 21. Februar 1770 der Kaiserin von beiden Finanzstellen je ein Voranschlag vorgelegt.

Wie sehr man sich der Vortheile, welche die Aufstellung eines Staatsvoranschlages mit sich brachte, bewusst war, erhellt aus der kaiserlichen Resolution vom 11. October 1869: „Die Comptabilität, wegen welcher ich die alljährliche Vorlegung der sogenannten Staatsbilanz angeordnet habe, besteht darinne, damit ich gleich bei dem Anfange des Jahres die verlässliche Kenntnis erhalte, inwieweit die Erfordernis durch die sicher anzuhoffende Einnahme bedecket sei, auf dass in dem Falle, da sich ein Deficient äusserte, noch zu rechter Zeit auf die Mittel vorgedacht werden möge, wie entweder die Ausgabe für das eintretende Jahr in einigen Rubriken vermindert, oder die Einnahme, um soviel es nöthig, vermehrt werden könne. Zu Erreichung dieses heilsamen Endzweckes hat demnach die Rechenkammer gedachte Staat-Bilanz längstens in denen ersten drei Monaten eines jeden Jahres zu Stande zu bringen und mir solche sogleich, spätestens mit Anfang des Monates Februar vorzulegen.

Wobei jedoch künftig der speculative Theil, dessen dermalige mühsame, und auf den wahren Nutzen der Finanzen abzielende Ausarbeitung zu meinem ausnehmenden Vergnügen gereicht, dem Staatsinventario nicht einzuverleiben, sondern zu Verfassung dessen sich mehrere Zeit zu lassen, und wenn er erst auch einige Monate nach Einreichung des Staatsinventarii zu Stande gebracht werden könnte, solcher alsdann unter blosser Beziehung auf gedachtes Staatsinventarium Mir in Separato einzureichen und zugleich auch der anderen Stelle einzureichen sein wird."

Aus dem Vorhergehenden war zu ersehen, wie ernst auch in Oesterreich der absolute Staat die ordnungsmässige Führung des Staatshaushaltes auffasste. Verhältnismässig spät liess man sich in Oesterreich zur Publication des Staatsvoranschlages herbei. Es geschah dies zum erstenmale im Jahre 1848. [1])

[1]) Stein, „Finanzw.", 5. Aufl., S. 285, enthält eine kurze Beschreibung dieses „Staatsvoranschlages für die Länder der österr. Monarchie für das Verwaltungsjahr 1849", welcher mit seinen Hauptsummen in der „Wiener Zeitung" vom 28. März 1848 veröffentlicht wurde.

§ 3. Die Entwicklung der französischen Budgetwirthschaft seit 1815.[1])

Während der Zeit der Revolution gab es in Frankreich kein einheitliches Budget und es ist übrigens ganz einleuchtend, dass jene aufgeregte Periode höchster politischer Leidenschaft nicht dazu geschaffen war, die technische Ausbildung des Budgets zu fördern. Und auch während des Kaiserreichs, für welches die Budgetvorlage des Jahres 1810 gewöhnlich als Normalbudget angesehen wird, blieb das Budget nur ein höchst mangelhaftes.

Die Vorlage war Nettobudget und abgesehen hievon noch in anderer Richtung lückenhaft.

Es fehlten nämlich die ausserordentlichen und die Einnahmen des öffentlichen Unterrichtes und die Ausgaben der Departements.[2]) Ausserhalb des Budgets standen die Fonds der öffentlichen Arbeiten und der eroberten Länder. Aber auch insoweit die Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des jährlichen Budgets enthalten waren, blieb dasselbe bei der Art der Votirung und der Willkür des Kaiserthums kaum mehr als eine leere Form. Audiffret äussert sich über die Budgetwirthschaft des Kaiserreichs wie folgt: „Die Ansätze des Budgets boten für die Einnahmen wie für die Ausgaben nur einen unvollständigen und täuschenden Ausdruck, der weder die Mittel des Tresor, noch die Ausgaben der Regierung darlegte und den Anordnungen der anweisenden Minister nur eine illusorische Schranke entgegenstellte."[3]) Und an anderer Stelle: „Die Mitwirkung der Kammern war nichts weiter, als eine pure Gutheissung der Acte des souveränen Willens."[4])

---

[1]) Desmousseaux de Givré, „Législation du budget", Luçay im „Journal des Economistes" 1862, „Législation du budget", Montcloux (a. a. O.).

[2]) „Et ces lacunes importants ne furent pas les seuls, qu'on eut à regretter." Desmousseaux de G. (l. c.)

[3]) „Ils n'offraient pour les revenues, comme pour les charges qu'une expression incomplète et trompeuse, qui ne révelait ni les moyens du trésor, ni les dépenses du gouvernement, et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux dispositions des ordannateurs." Audiffret, „System fin. de la France", II, S. 488 bei Desmousseaux de G. (l. c.)

[4]) „Les concours des chambres n'était alors qu'une homologation pure et simple des actes de la volonté souveraine." Audiffret (l. c.).

Welchen Werth konnte auch die En bloc-Votirung eines Budgets von 800 Millionen Francs in Anspruch nehmen? Aber auch an diese Schranken hielt sich die kaiserliche Verwaltung nicht, so dass man, obwohl rechtlich das Budget jährlich bewilligt wurde, factisch so gut wie ohne Budget regierte. Und selbst dieses schemenhafte Recht der Steuerbewilligung wurde dem gesetzgebenden Körper nicht ungeschmälert gelassen, indem der Kaiser mit den Decreten vom 11. November 1813 und 9. Januar 1814 ohne Autorisation des Corps legislatif ausserordentliche Steuern auflegte, worin der Senat später eine der Handhaben finden sollte, die Absetzung des Kaisers zu begründen.

Die eigentliche Entwicklung und Ausbildung des französichen Budgets fällt in die Zeit seit 1815. Vornemlich sind es die Fragen der Specialisirung der Voten und der Nachtragscredite, welche den Anlass fortwährenden Kampfes zwischen Regierung und Volksvertretung bilden.

Die erste Reform betraf die Votirung des Budgets, und zwar gab den Anstoss hiezu das Vorgehen des Kriegsministers, welcher den für sein Departement angesetzten Credit um 36 Millionen Francs überschritten hatte.

Das Gesetz vom 25. März 1817 sollte solchen Missständen für die Zukunft vorbeugen, und gegenüber der bisherigen En bloc-Votirung des Budgets bedeutete es einen Fortschritt, dass von nun ab die Votirung der Credite nach Ministerien erfolgen und die Ueberschreitung derselben unstatthaft sein sollte. Nachtragscredite sollten nur in dringenden Fällen mittelts königlicher Ordonnance eröffnet werden, welche sofort in der nächsten Session der Kammern in Gesetze umgewandelt werden mussten. Die Ministerialbudgets, welche den Kammern vorgelegt wurden, waren zwar nach der Verschiedenheit der Verwaltungszweige in Capitel getheilt, und es wurde in den Kammern auch über die Dotationen der einzelnen Capitel discutirt, allein Vorlage und Debatte hatten nur einen informativen Werth, die rechtsverbindliche Votirung erfolgte für den ganzen Ministerialcredit en bloc, und die Vertheilung desselben auf die einzelnen Capitel blieb ausschliesslich der königlichen Approbation vorbehalten.

Nach Ablauf des Jahres sollte jeder Minister den Kammern eine nach Capiteln gegliederte Rechnung vorlegen, aus welcher man aber, da die vom Könige approbirte Vertheilung des Ministe-
…vurde, nicht entnehmen konnte, in-
…n die vom Könige approbirte Ver-



…n Budget bestanden seit 1817 zwei
…rdentliche Budget und das Special-
…ld. Das letztere hatte den Zweck,
…neinen Einkünften des Staates be-
…ch zur Deckung der Staatsschuld
…igern eine erhöhte Garantie zu
…atscredit zu heben.
…zwei wesentliche Verbesserungen.
…n an Stelle des bisherigen Netto-
…gelegt, und damit die Erhebungs-
…welche fast ein Dritttheil der Ge-
…nachten, der Bewilligung und Con-
…n. Zweitens verfügte das Finanz-
…, dass die Rechnungen der Minister
…s, der „loi des comptes", vor
…Budgets definitiv zu erledigen
…ner, dass schon im Budget des
…anzministeriums der Fonds der
…orderungen (le fonds de non
…Position, welche sich bis zur
…n Budget behauptet hat.
…n der Kammern waren darauf
…dgets, welche nach Ministerien
…inisteriums auszudehnen. Einen
…cialisirung der Voten in Royer-
…r," sagte er in der Sitzung der
…pril 1822, „ist die Ausgabe;
…Dienste; so sind die Dienste
…der Steuer. Was zwischen

…udgets antérieurs sera à l'avenir l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux chambres avant la présentation annuelle de la loi des finances."

Regierung und Kammer bei der jährlichen Vorlage des Finanzgesetzes vorgeht, ist dafür der Beweis . . . In der That löst sich der Generalconsens der Kammer in so viele Theilbewilligungen auf, als es **verschiedene** Ausgaben gibt; es gibt so viele verschiedene Ausgaben, als es **verschiedene, von der Regierung nachgewiesene Dienste** gibt . . . So sind die Dienste, wie sie dargelegt werden, die Gründe, Ursachen und Bedingungen der successiven Voten der Kammer, und die **Reciprocität** dieser beiden Dinge, **Dienste und Geld,** bilden einen wahrhaftigen **Vertrag,** welcher die Regierung gegenüber der Kammer und Nation verpflichtet . . . Bei jedem Votum, welches die Regierung von der Kammer erhält, verpflichtet sie sich zu dem **Dienste,** welchen sie selbst als **Grund** dieses **Votums** angezeigt und bestimmt hat. Wenn die Regierung diese Verpflichtungen nicht erfüllt, so sind die Voten **rechtlich null; die Steuer ist nicht bewilligt worden**... Die Specialisirung der Voten dient aber nur dem Vortheil und Interesse der Regierung; sie dient nämlich dazu, die Kammer von der Nothwendigkeit der Ausgabe und dadurch von der Nothwendigkeit der Steuer zu überzeugen.

Wenn die Regierung die **Eintheilungen** vervielfältigt, vervielfältigt sie die **Forderungen**; jede Eintheilung ist eine Forderung, jede Forderung ist ein Engagement, jedes Engagement ist eine specielle Pflicht . . .”

Die Regierung suchte diesem Wunsche der Kammern zunächst im Verordnungswege Rechnung zu tragen und erliess die auch in anderen Beziehungen für die comptabilité publique bedeutungsvolle Ordonnance vom 14. September 1822.

Während es dabei bleiben sollte, dass die Kammern das Budget nach Ministerien votiren, mit Ausnahme der Credite für das Finanzministerium, welche in mehrere Voten zerfielen, sollte die vom Könige zu approbirende Vertheilung der Ministerialcredite auf die einzelnen Capitel eines Ministeriums von nun ab dem Beginne der Budgetperiode voraufgehen, und die Minister sollten gehalten sein, sich bei Verwendung der Credite an diese Schranken zu halten. Die vom Könige genehmigte Vertheilung der Credite sollte den Ministerialrechnungen beigelegt werden, um die Einhaltung derselben

controliren zu können. Die Specialisirung der Voten nach Capiteln blieb also auch jetzt, statt durch ausdrückliche Votirung seitens der Kammern Theil des Finanzgesetzes zu werden, ausschliesslich auf der Autorität des Königs basirt.

Abgesehen von dem eben besprochenen Mangel einer genügenden gesetzlichen Specialisirung der Voten waren es insbesondere zwei Umstände, welche um diese Zeit fortwährende Störungen der Budgetwirthschaft hervorriefen. Erstens fehlte eine Beschränkung der Verwendungsdauer der in einem Budget bewilligten Credite. Nach Ablauf einer Finanzperiode wurden demnach die in dieser Periode nicht verwendeten Creditreste nicht als erloschen betrachtet, sondern den Ministern blieb das Verwendungsrecht für die folgenden Finanzperioden reservirt. Zeigte sich in einer Ministerialrechnung gegenüber dem für einen bestimmten Zweck eröffneten Credit eine Minderverwendung, so konnte man also darin keine Ersparung constatiren, weil ja der Minister den in dem abgelaufenen Finanzjahre nicht verausgabten Creditrest in die folgenden Perioden mit hinüber nahm.

Die definitive Genehmigung der Ministerialrechnungen durch die loi des comptes war also eine nur provisorische und darum leere Massregel, da eben, trotzdem der Jahresdienst gesetzlich erledigt war, die aus einem solchen gesetzlich erledigten Jahresdienst herrührenden Creditreste auch nachträglich noch für Rechnung desselben verwendet wurden. Die Rechnungen der einzelnen Jahresdienste konnten also auch nicht abgeschlossen werden, so lange noch Creditreste für Rechnungen derselben zu verwenden blieben. So kam es, dass die französische Staatsverrechnung des Jahres 1824 neue Jahresdienste zugleich in offener Rechnung halten musste, obwohl für sieben von ihnen die definitive Genehmigung im Wege der Gesetzgebung bereits erfolgt war.

Der zweite Misstand, welcher sich in empfindlicher Weise geltend machte, waren die alljährlich in bedeutenden Summen sich wiederholenden Ergänzungscredite für solche Zwecke, welche im Budget vorgesehen, aber darin zu gering bemessen waren (crédits supplementairs) und die Nachtrags-

credite für ausserordentliche, im Budget gar nicht vorgesehene Zwecke (crédits extraordinairs). Für beide Arten dieser Nachtragscredite wurde nach dem Gesetze vom 25. März 1817 durch königliche Ordonnance vorgesorgt, welche in der unmittelbar darauf folgenden Session der Kammern in Gesetze umgewandelt wurden. Die Bemühungen der Kammern, durch Feststellung des Budgets das Gleichgewicht im Staatshaushalte herzustellen, wurden immer wieder durch diese im Hintergrunde lauernden Nachtragscredite zunichte gemacht.

Dem ersterwähnten Uebelstande, welcher durch die unbeschränkte Verwendungsdauer der einmal bewilligten Credite hervorgerufen wurde, suchte die oben citirte Ordonnance vom 14. September 1822 zu steuern. Nach dieser sollten die Credite nur für Ausgaben des Jahresdienstes, für welchen sie bewilligt waren, verwendet werden dürfen. Als zu einem Jahresdienst gehörig sollten aber nur diejenigen Ausgaben angesehen werden, welche sich auf einen Dienst bezogen, der innerhalb des betreffenden Finanzjahres, auf welches das Budget lautete, erfolgt war. Es konnten also Credite wohl auch nach Ablauf eines Finanzjahres verwendet werden, wenn nur der Dienst, für welchen sie zur Verwendung kamen, schon innerhalb des Finanzjahres geschehen war, mit anderen Worten, wenn die Zahlungsschuldigkeit in einem bereits geleisteten Dienste des abgelaufenen Finanzjahres ihre Begründung hatte.

Es wird vielleicht angezeigt sein, diese etwas abstracten Bestimmungen an einem Beispiele zu illustriren. Hatte eine Transportgesellschaft im December eines Jahres den Schnee von den Strassen weggeräumt, so durfte auch nach Ablauf des Jahres aus den für dasselbe bewilligten Crediten die Zahlung angewiesen und geleistet werden, weil die Schuldigkeit ihren Entstehungsgrund in dem noch innerhalb der Finanzperiode geleisteten Dienste hatte.

Natürlich konnten die Credite auch für solche Ausgaben, welche ihrem Entstehungsgrunde nach der Verwaltung eines abgelaufenen Jahres angehörten, und daher gerechtfertigterweise aus den Crediten dieses Jahres zu decken waren, auch nicht auf gar zu lange hinaus verwendbar bleiben. Denn so

lange die Credite über ein Finanzjahr hinaus Giltigkeit besassen, so lange musste auch die Rechnung eines solchen Finanzjahres offen bleiben, und gerade das wollte man verhindern.

Die citirte Ordonnance bestimmte daher, dass die Credite für ein Finanzjahr nur noch innerhalb der ersten neun Monate nach Ablauf desselben verwendbar bleiben sollten. Nach diesem Zeitpunkte wurden die Credite unbedingt als erloschen betrachtet und die Rechnung des abgelaufenen Finanzjahres definitiv abgeschlossen.

Kamen nach Ablauf dieser neun Monate Zahlungen vor, deren Entstehungsgrund in das Vorjahr zurückreichte, so wurden dieselben, zu welchen übrigens immer eine königliche Ordonnance nothwendig war, auf Rechnung des eben laufenden Jahres abgestattet, obwohl sie logisch und juristisch das Vorjahr belasteten.

Man hatte jetzt also in den Monaten Januar bis September die Rechnungen für zwei Finanzjahre offen, und zwar die Rechnung des laufenden Jahres und des Vorjahres; vom September bis Ende December aber nur die Rechnnng des laufenden Jahres. Die Rechnungen der Minister wurden insbesondere auch in der Richtung geprüft, ob nicht erloschene Credite unerlaubterweise in einem späteren Jahre Verwendung fanden. Um sich für die Richtigkeit und Ordnungsmässigkeit der Ministerialrechnungen eine erhöhte Garantie zu schaffen, wurde der Rechnungshof mit Ord. vom 9. Juli 1826 damit betraut, mittelst seiner feierlichen Declarationen, welche den Kammern mitzutheilen waren, zu bezeugen, dass die seiner Prüfung unterbreiteten Rechnungen der Cassenverwalter (comptables) sich mit den von den Ministern vorgelegten Rechnungen in Uebereinstimmung befinden.

Hinsichtlich des zweiten Umstandes, den alljährlichen zahlreichen Nachtragscrediten entgegenzuwirken, war man über die Mittel nicht einig. Die Commission der Kammer für Ergänzungscredite beantragte in ihrem Berichte des Jahres 1827, dass für jene Dienstzweige, deren Ansätze vermöge ihrer Bestimmung nur wahrscheinlich sein können (Preise der Lebensmittel und sonstige Erhaltungskosten des Heeres, sachlicher Aufwand

u. a. m.), die Summen des Budgets nur als hypothetische anzusehen seien und daher erst im Rechnungsgesetz die definitive Feststellung zu erfolgen habe. Nachtragscredite sollten nur für dringende unvorhergesehene Bedürfnisse, also nur für ausseretatmässige Ausgaben nothwendig sein. — Die Regierung hingegen beantragte bei Vorlage des Budgets für 1828 die Bewilligung des Maximums der als nothwendig erkannten Credite, so dass man keine Supplemente mehr brauchen werde.

Die Kammer war vorsichtig genug, nicht in diese Falle zu gehen, welche in ihrer letzten Consequenz das ganze Budgetrecht illusorisch machen musste. Wozu brauchte man Maximalansätze zu bewilligen? Mehr als das Maximum konnte ja kein Ministerium, auch wenn keine Bewilligung erfolgte, verbrauchen. Wie durfte man die Bevölkerung mit mehr, als voraussichtlich nothwendig, belasten?

Benjamin Constant und Laffitte traten, um allen Uebelständen der Budgetwirthschaft abzuhelfen, für eine Theilung des Budgets nach englischem Muster in zwei Theile ein, in das consolidirte Budget, welches alle fixen und permanenten Dienste enthalten sollte, und in das ausserordentliche Budget für alle wechselnden und temporären Dienste. Laffitte wies darauf hin, dass man damit für die Zukunft zwei grosse Verlegenheiten vermeiden könne, erstens nicht in jedem Jahre die ganze Verwaltung in Frage zu stellen, zweitens habe man dann in jedem Jahre nur über Differenzen zu discutiren und könne das ausserordentliche Budget verwerfen, ohne den Gang der Regierung zu compromittiren. Wenn sich die jährliche Budgetberathung nur auf einen kleinen Kreis beziehe, werde dieselbe gründlicher und nützlicher sein.

Drei Jahre vor der Julirevolution war die Achtung vor dem Rechte der königlichen Initiative in der Kammer noch so gross, dass man mit Hinweis darauf, dass die Initiative der Gesetzgebung dem Könige gehöre, den Antrag Laffitte unberücksichtigt liess und sich mit einem Appell an die königliche Initiative begnügte.

Am ersten September 1827 erschien eine königliche Ordonnance, welche sowohl hinsichtlich der Specialisirung der

Voten, als auch hinsichtlich der Supplementcredite den Wünschen der Kammer entgegen kam.

Nach dieser Ordonnance wurde das Budget von den Kammern nach grösseren Sectionen in der Art votirt, dass jedes Ministerium nach der Verschiedenheit seiner Dienstzweige eine Reihe von Sectionen umfasste. Innerhalb einer solchen Section (section spéciale) sollte die weitere Vertheilung auch in Zukunft blos durch königliche Verordnung erfolgen, es sollte aber diese im Verordnungswege vorgenommene Specialisirung noch **vor** Beginn der Budgetperiode im Gesetzesblatt (Bulletin des lois) veröffentlicht werden, um als unveränderlicher Masstab bei Prüfung der Ministerialrechnungen dienen zu können. Man begreift die grosse Concession, welche dem Budgetrecht der Kammer mit dieser Ordonnance gemacht wurde.

An Stelle der Votirung nach Ministerien trat die Votirung nach Sectionen eines Ministeriums; innerhalb der Section verordnungsmässige Specialisirung unter Autorität des Königs und gleichzeitige Veröffentlichung derselben im Gesetzesblatt.

Eine Tabelle, welche der Ordonnance beigegeben war, zeigt die Gliederung der Budgets nach Sectionen:

1. Consolidirte Schuld und Amortisation mit 4 Sectionen.
2. Allgemeine Verwaltung, Civilliste und königliche Familie:

Justizministerium	mit	4	Sectionen
Auswärtiges Ministerium .	„	3	„
Cultusministerium	„	3	„
Inneres Ministerium . . .	„	6	„
Kriegsministerium . . .	„	4	„
Marineministerium . . .	„	6	„
Finanzministerium . . .	„	22	„

3. Verwaltung der öffentlichen Einkünfte 26 Sectionen.
4. Rückzahlungen, Rückersätze und Prämien 15 Sectionen.

Gleichzeitig wurde das Budget dadurch vervollständigt, dass alle öffentlichen Ausgaben, welche durch Steuerzuschläge (centimes additionels) gedeckt wurden, also vor Allem die der Departements und Communen, in das Budget eingestellt wurden.

Endlich sei hervorgehoben, dass nach dem Gesetze vom 2. August 1829 (Art. 4) die Specialbudgets der königlichen Druckerei, der Universität, der Erfindungspatente, der Kriegsinvaliden, des Pulver- und Salpeterregals, der Marine-Invalidencassa und der Ehrenlegion der Ordnung halber den Budgets derjenigen Ministerien, von welchen diese Specialdienste ressortirten, beigefügt werden[1]) (services spéciaux rattachés pour ordre au budget).

Hinsichtlich der Etatüberschreitungen und ausseretatmässigen Ausgaben verfügte die Ordonnance im Sinne des Commissionsberichtes vom 19. April 1827, dass es bezüglich dringlicher ausserordentlicher Ausgaben, welche im Budget gar nicht vorgesehen waren, also der ausseretatmässigen Ausgaben bei der Bestimmung des Gesetzes vom 25. März 1817 bleiben sollte, wonach solche Ausgaben mit königlichen Ordonnanzen angeordnet werden durften, aber sofort in der nächsten Kammer-Session in Gesetze umzuwandeln waren. Bezüglich der Ueberschreitungen der im Budget vorgesehenen, aber sich zu gering erweisenden Credite der Specialsectionen sollten Supplementscredite nicht nothwendig sein, sondern die Ueberschreitungen beim Rechnungsabschluss eines Jahresdienstes gerechtfertigt und in Rechnungsgesetze als Complementaircredite genehmigt werden.

In den folgenden Jahren zeigte sich die Regierung den Wünschen der Kammer auf weitere Specialisirung der Voten wenigstens theilweise entgegenkommend. Das Budget für 1831 (im März 1830 vorgelegt) enthielt 17 Specialsectionen mehr, als die Tabelle von 1827.

Uebersieht man den Gang der Entwicklung der Budgetwirthschaft seit der Restauration, so wird man wohl einen stetigen Fortschritt nicht verkennen, den einerseits die Rechte der Kammer durch zunehmende Specialisirung der Voten, andererseits die Ordnungsmässigkeit der Finanzverwaltung durch Ausbildung der comptabilité publique machen, wird aber

---

[1]) Die Specialbudgets der Universität, der Erfindungspatente und des Pulver- und Salpeterregals waren schon vor diesem Gesetze pour ordre dem Budget beigegeben.

gleichwohl behaupten dürfen, dass zu einer geordneten Budgetwirthschaft noch sehr Vieles zu wünschen übrig blieb.

1830 bis 1852.

Die Verfassung des Jahres 1830 änderte nichts an den Bestimmungen des Budgetrechtes, welche schon die Charte des Jahres 1814 enthalten hatte. Allein es sollte sich bald zeigen, dass die neue Kammer, weit entfernt, der königlichen Initiative Rechnung zu tragen, allenthalben auf die Erweiterung ihrer Rechte im Sinne einer parlamentarischen Regierung hinarbeitete. Gleich im November 1830 beantragte die Commission zur Prüfung des Rechnungsabschlusses von 1828 ein Gesetz, wonach die Specialisirung der Voten seitens der Kammer nach Capiteln erfolgen solle, in welchen immer nur eine **einzelne Art von Verwaltungsdiensten (une seule nature de services)** enthalten sein sollte.

Thiers, damals Minister, verlangte wenigstens einen Aufschub des Gesetzes bis nach Berathung des vorliegenden Budgets, um sich über die Principien der Specialisirung zu einigen. Nach seinen Ausführungen würde der Unterschied zwischen **legislativer** und **ministerieller** Specialisirung immer bestehen bleiben müssen. Werde die letztere allzu sehr eingeengt, so hemme man die Actionsfreiheit, und hebe damit zugleich die Verantwortlichkeit der Minister auf. In das Detail der Ausgaben dürfe die Kammer nicht eingehen, da das Detail schon Action bedeute, welche der Kammer fremd sein müsse.

Zudem würde die Oekonomie der Verwaltung durch zu weitgehende Specialisirung der Voten nicht gewinnen. Wenn die Minister zu Virements innerhalb verschiedener Artikel berechtigt seien, so suchen sie mit Ersparungen auf der einen Seite die Ueberschreitungen auf der anderen Seite zu decken, ohne zu Complementaircrediten greifen zu müssen. Seien sie aber zu solchen Compensationen nicht befugt, so hätten sie an Ersparungen weit weniger Interesse, da sie dieselben nicht von den Complementaircrediten dispensirten . . . Die Actionsfreiheit der Regierung müsse gewahrt werden, daher **nachträglich eingehende Controle, vorher etwas Vertrauen.**

Thiers' Gründe hatten die Wirkung, dass man von der ursprünglichen Fassung des Gesetzes insoferne abging, dass

man innerhalb eines Capitels die Vereinigung correlativer und gleichartiger Dienstzweige zuliess.

Die hierhauf bezüglichen Bestimmungen des Gesetzes vom 29. Januar 1831 lauten:

„Le budget de chaque ministère sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux; chaque chapitre ne contiendra que des services correlatifs ou de même nature; la même division sera suivie dans la loi des comptes. — Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents.

Die weitere Eintheilung der Capitel und Artikel blieb dann ausschliesslich Sache der Administration und sollte, wie die Ordonnance vom 31. Mai 1838 bestimmte, auch nicht in den legislativen Rechnungen figuriren.

In diese Zeit fallen ferner eine Reihe wesentlicher Verbesserungen in der Technik der Budgetwirthschaft.

1. Da es häufig vorkam, dass Gläubiger des Staates ihre Forderungen durch lange Zeit nicht geltend machten, wodurch ohne Verschulden der Regierung Ausgabsrückstände sich von Jahr zu Jahr hinüberzogen, wurde durch Gesetz eine Präclusivfrist von fünf Jahren seit Beginn der Budgetperiode, in welcher die Forderung aufgekommen war, für Geltendmachung derselben festgesetzt. Für Gläubiger, die ihr Domicil ausserhalb Europas hatten, wurde eine sechsjährige Frist zugestanden.

2. Eine Neuerung, welche gleich beim ersten Budget der neuen Aera eingeführt wurde, betraf die Beseitigung des Specialbudgets für die Staatsschuld und ihre Amortisation, so dass das Princip der Etatseinheit, beziehungsweise der Centralisation der Fonds nunmehr hätte durchgeführt werden können.

Allein die Zusammengehörigkeit und Einheit des Etats der Einnahmen und Ausgaben wurde nicht immer gewahrt, es wurden der Kammer in manchen Jahren zwei Vorlagen gemacht und zwei besondere Gesetze erlassen.

So in den Jahren 1819 und 1820, um dann wieder bis 1828 in einem Gesetze vereinigt zu werden; von 1828 bis 1831 erschienen sie wieder in zwei Gesetzen, welche aber der Berathung einer einzigen Commission unterlagen. 1831 wieder

nur als ein Gesetz; von 1832 ab behauptete sich mit ganz geringen Ausnahmen bis 1852 das System zweier selbstständiger Gesetze, welche von einer Commission berathen wurden. Aber diese Commission theilte sich bei Berathung des Budgets in so viele Sectionen, als es Ministerialdepartements gab, und jede solche Section erstattete besonderen Bericht.

Man berieth also kein einheitliches Budget, sondern eine Reihe von Ministerialbudgets. Seit 1839 wird nur ein Bericht für die Einnahmen, und ein solcher für die Ausgaben erstattet; öfters auch ein gemeinschaftlicher Bericht.

3. Die Specialisirung der Voten nach Capiteln blieb formal wohl als Grenze anerkannt, materiell wurden die Capitel aber immer mehr verengt, indem man einzelne Artikel eines Capitels zu selbstständigen Capiteln machte.

4. Um eine eingehende Kenntniss von der Verwendung der votirten Credite zu erlangen, reclamirte die Kammer alljährlich eine ganze Liste besonderer Documente als Beilagen zu den Ministerialrechnungen.[1])

5. Zur Erweiterung der Controlrechte der Kammern wurde ferner mit Gesetz vom 21. April 1832 verfügt, dass der Jahresbericht des Rechnungshofes an den König über das allgemeine Resultat seiner Arbeiten, sowie seine Vorschläge über Verbesserungen und Reformen in der comptabilité publique den Kammern vorgelegt werden.

6. Nach demselben Gesetze sollten Anlagen auf Kosten des Staates, wie Strassen, Canäle, Hafenbauten, wichtige Arbeiten in den Seehäfen, Denkmäler oder öffentliche Gebäude nur mittelst Specialgesetzes oder mittelst eines besonderen Capitels im Budget bewilligt werden, wobei aber schon bei Forderung der ersten Creditrate die Gesammtsumme der Ausgabe angegeben werden sollte.

---

[1]) Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Primairunterrichtes; Stand über die ausserordentlichen Auflagen und abgeschlossenen Darlehen der Departements und jener Gemeinden, welche ein 100.000 fr. übersteigendes jährliches Einkommen haben. Rechnung über die mettallurgischen und geologischen Arbeiten; Specialverzeichniss der Arbeiten zur Vervollkommnung der Flussschifffahrt, Verzeichniss der unbeweglichen Güter des Staates u. s. w.

Nach dem Gesetz vom 7. Juli 1833 wurde diese Bestimmung auf alle grossen Arbeiten ausgedehnt, auch wenn dieselben ohne Unterstützung aus der Staatscassa errichtet wurden. Das Gesetz vom 27. Juni 1833, bestärkt durch Gesetz vom 17. Mai 1837, verfügte weiter, dass den Kammern jährlich über die auf Grund solcher Specialgesetze errichteten ausserordentlichen Arbeiten eine besondere Rechnung gelegt werde, in welcher in Vergleichung mit den für jede Arbeit bewilligten Crediten die aufgebrauchten und noch zu beausgabenden Summen nachgewiesen werden sollten.

7. Das Gesetz vom 24. April 1833 erweiterte das Recht der legislativen Controle auch auf die Rechnungen über die sachlichen Vermögensbestandtheile des Staates (matières), während die Jurisdiction des Rechnungshofes auf diese Gegenstände erst durch Gesetz vom 6. Juni 1843 ausgedehnt wurde.

Die Specialisirung der votirten Credite seitens der Kammern wurde dadurch ziemlich illusorisch gemacht, dass die Regierung umso leichter zu Etatüberschreitungen ihre Zuflucht nahm, als diese nach der Ordonnance vom 1. September 1827 nur erst bei der definitiven Rechnungslegung zu rechtfertigen waren. Nach mancherlei Verhandlungen und Erwägungen, wie diesem Uebelstande abzuhelfen wäre, bei welchen von jeder der beiden Kammern und von der Regierung je ein verschiedener Vorschlag erstattet wurde, kam das Gesetz vom 24. April 1833 zu Stande.

Nach diesem Gesetze kehrte man im Grossen und Ganzen zu dem Principe des Gesetzes vom 25. März 1817 zurück, wonach Etatüberschreitungen (Supplements) und ausseretatmässige Ausgaben (cr. extrabudgetaires) in gleicher Weise behandelt wurden, indem nämlich beide durch königliche Ordonnance eröffnet, aber sofort in der nächsten Kammersession in Gesetze umgewandelt werden mussten. Nur wurde durch das neue Gesetz doch eine grössere Garantie für die königlichen Ordonnancen eingeführt, indem dieselben nach vorgängigem Beschluss im Ministerrathe und mit der Contrasignatur des anweisenden Ministers versehen im Gesetzesblatt (bulletin des lois) veröffentlicht werden mussten. Ferner sollte jeder Nachtragscredit (extraordinaire) in der Ministerialrechnung ein

besonderes Capitel bilden. Die Ergänzungscredite (cr. supplementairs) sollten nach Artikeln eines Capitels votirt, beziehungsweise gerechtfertigt werden, während bekanntlich bei Feststellung des Budgets nach dem Gesetze vom 27. Januar 1831 die Votirung nach Capiteln erfolgte. Die Specialisirung bei Genehmigung der Supplemente war also eine weitergehende, als die bei Votirung der Budgets.

In Ergänzung dieser Bestimmungen wurden durch Gesetz vom 23. Mai 1834 folgende einschneidende Massregeln verfügt. Die Möglichkeit, ausseretatmässige Credite im Sinne der Gesetze vom 25. März 1817 und vom 24. April 1833 zu eröffnen, sollte auf jene Fälle beschränkt sein, welche zur Zeit der Feststellung des Budgets weder vorausgesehen, noch geregelt werden konnten.

Offenbar sollte dadurch die Regierung zur Offenheit und Wahrheit bei Feststellung des Budgets gezwungen werden, sie sollte nicht Ausgaben mit der Mentalreservation verschweigen, für dieselben im Wege von Nachtragscrediten vorzusorgen. Ferner wurde durch dasselbe Gesetz bestimmt, dass Supplementscredite in Gemässheit der obigen Gesetze nur bei jenen Diensten zulässig sein sollten, deren Ansätze ihrer Natur nach nur den Charakter der Wahrscheinlichkeit haben, während sie bei Diensten mit fixen Ansätzen überhaupt unstatthaft sein sollten. Die Kategorie dieser Dienste, in welche z. B. die Kosten der Strafrechtspflege, die Käufe von Lebensmitteln und Fourage, die Interessen der schwebenden Schuld u. a. m. gehörten, sollten jährlich taxativ im Finanzgesetze aufgezählt werden.[1]) Es ist nicht zu leugnen, dass auch diese Bestimmung eine innere Berechtigung hatte. Dienste mit unbedingt fixen Ansätzen vertragen eine absolute Begrenzung, während eine solche bei Diensten mit blos wahrscheinlichen Ansätzen unzulässig ist.

Aber trotz dieser Reformen wollte das Budget nicht zur Wahrheit werden, man sah alljährlich eine gleiche Masse von Supplementen und ausserbudgetmässigen Crediten entstehen, welche das Gleichgewicht des Staatshaushaltes gefährdeten.

---

[1]) Die Anzahl dieser Capitel stieg bis zu 75 im Jahre 1861.

Und die Sache wurde dadurch nicht besser, dass im Gesetze vom 18. Juli 1836 verfügt wurde, es müssen in jeder Ordonnance, welche eine im Budget nicht vorgesehene Ausgabe eröffnete, zugleich die Mittel und Wege bezeichnet werden, durch welche die Ausgabe ihre Deckung finden sollte. Man half sich damit, dass man in die Ordonnance die ganz allgemeine Phrase aufnahm, die Ausgaben werden aus den Einnahmen der Finanzperiode bestritten werden.

Während in der Zeit von 1815 bis 1829 der Durchschnitt der im Budget nicht vorgesehenen Ausgaben 49 Millionen Francs betrug, wuchs derselbe in der Zeit von 1830 bis 1848 auf durchschnittlich 81 Millionen Francs und während der Jahre 1840 bis 1847 auf 150 Millionen Francs jährlich.

Complementaircredite, das sind Genehmigungen von Etatüberschreitungen, waren durch die neue Gesetzgebung fast ganz verschwunden, da eben überall Supplementscredite an ihre Stelle getreten waren.

Kehren wir zu denjenigen Massregeln zurück, welche die Ordnung der comptabilité publique betrafen.

Nach dem Gesetze vom 29. Januar 1838 war eine fünf-, beziehungsweise sechsjährige Präclusivfrist für die Geltendmachung der Forderungen an den Staat festgesetzt worden. Während der vier, beziehungsweise fünf Jahre nach Ablauf einer Budgetperiode konnten also noch immer Zahlungen für Rechnung derselben erfolgen, obwohl die Budgetperiode bereits durch das entsprechende Rechnungsgesetz abgethan war. Der Abschluss war also mit Rücksicht auf diese nachträglichen Zahlungen ein unvollständiger. — Bis Ende 1833 wurden solche Ausgaben bereits geschlossener Jahresdienste aus den für den laufenden Dienst bewilligten Fonds bestritten, ohne dass ein besonderes Capitel für dieselben im Budget bestanden, und ohne dass dieselben seit dem Abschlusse des betreffenden Jahresdienstes, in welchem diese Ausgaben begründet worden waren, constatirt oder im Rechnungsgesetz unter die Zahlungsrückstände aufgenommen wurden. Diese Summen figurirten also während der vier, beziehungsweise fünf Jahre nach Abschluss des betreffenden Jahresdienstes nicht mehr im Finanz-

gesetze und die Regierung leitete das Recht zur Auszahlung noch aus dem Finanzgesetze des bereits abgelaufenen Jahresdienstes ab. Mit Ordonnance vom 12. October 1833 und Gesetz vom 23. Mai 1834 wurde nun bestimmt, dass die Zahlungen für Rechnung der vier, beziehungsweise fünf abgeschlossenen Jahresdienste der neuerlichen legaslativen Controle unterstellt werden. Und zwar sollten alle jene Forderungen aus einem Jahresdienste, von welchen noch vor Feststellung des auf diesen Jahresdienst bezüglichen Rechnungsgesetzes constatirt war, dass sie erst nach Abschluss des Jahresdienstes zur Auszahlung gelangen werden, in dem Rechnungsgesetz dieses Jahresdienstes unter die Zahlungsrückstände aufgenommen werden. Die Zahlungen sollten weiter aus den Fonds des laufenden Jahres bestritten werden, aber auf einem besonders hiezu eröffneten Capitel (Capitel der geschlossenen Jahresdienste, exercices clos) verrechnet werden, welches blos rechnungsmässig und der Ordnung halber ohne neuerliche Bewilligung im Budget jedes Ministeriums figurirte, und dessen Summe vermöge ihrer Regelung im Rechnungsgesetz des entsprechenden Jahresdienstes unter die gesetzlichen Credite gerechnet wurde.

Forderungen, welche sich erst nach Genehmigung des Rechnungsgesetzes ergaben, konnten nur im Wege gewöhnlicher Supplementcredite bezahlt werden.

Nach Ablauf der vier, beziehungsweise fünf Jahre seit Abschluss einer Finanzperiode waren in aller Regel die Forderungen erloschen und der Jahresdienst verschwand aus der Rechnungsführung des Staates.

Nur ausnahmsweise sollten gewisse Forderungen von der Präclusivfrist ausgeschlossen sein.

Zahlungen solcher nicht präcludirter Forderungen wurden auf Rechnung des laufenden Dienstes in dem besonderen Capitel der Ausgaben bereits abgethaner Jahresdienste (dépenses des exercices perimés, im Gegensatz zu den exercices clos) verrechnet. Solche Zahlungen sollten aber nur insoferne zulässig sein, als die hiezu erforderlichen ausserordentlichen Credite specialisirt nach einzelnen Artikeln gesetzlich eröffnet worden waren.

In diese Periode fällt auch die vollständige Assimilirung der Specialbudgets an das Hauptbudget. Nach dem Gesetze vom 9. Juli 1836 wurden die Einnahmen und Ausgaben dieser speciellen Dienste der Ordnung halber, ohne dass dieselben einer materiellen Bewilligung unterlagen, in das Hauptbudget gestellt, und zwar wurden diese Specialbudgets demjenigen Ministerialbudget beigefügt, von welchem dieselben ressortirten. Alle durch die Finanzgesetze hinsichtlich der Supplementscredite und der endgiltigen Genehmigung des Jahresdienstes getroffenen Bestimmungen sollten auch auf sie Anwendung finden, der Rechnungshof seine Generaldeclarationen auch auf diese erstrecken (Ord. vom 15. Februar 1847).

Die Zahl der Specialbudgets war eine schwankende, im Jahre 1848 zählte man deren folgende: Ehrenlegion, königliche Druckerei, Consularkanzleien, Marine-Invalidencasse, Münz- und Medaillen-Erzeugung. — Eine besondere Stellung hatten die beiden Specialbudgets für den Colonial- und für den Departementaldienst. Das letztere hatte durch Gesetz vom 10. Mai 1838 folgende definitive Gestaltung erhalten. Die Specialisirung nach Capiteln fand Anwendung auf die ordentlichen Ausgaben, die nach Artikeln auf die facultativen Ausgaben. Da aber das Recht der Votirung und der Controle dieser Ausgaben den Generalräthen gehörte, so beschränkten sich die Rechte der Kammern hinsichlich der Einnahmen auf die Festsetzung der Zahl oder des Maximums der auflegbaren Zuschläge (centimes); hinsichtlich der Ausgaben, die Summen nach Sectionen zu bestimmen; endlich hinsichtlich der gelegten Rechnungen dieselben in das Rechnungsgesetz des Jahresdienstes aufzunehmen. Vier Sectionen der Departementalbudgets ressortirten dem Ministerium des Innern, eine fünfte dem Ministerium des öffentlichen Unterrichts, eine sechste dem Finanzministerium.

Das Gesetz vom 17. Mai 1837 hatte für gewisse öffentliche Arbeiten ein ausserordentliches, ausserhalb des Hauptbudgets stehendes Budget geschaffen. Die Einnahmen dieses ausserordentlichen Budgets bestanden aus dem Erträgnisse von Renten, die in's grosse Buch der Staatschuld einzuschreiben waren, und aus den Ueberschüssen der Einnahmen der ab-

gelaufenen Dienste. Die Ausgaben mussten jederzeit durch Specialgesetze festgesetzt werden.

Diese Trennung des ausserordentlichen Budgets stiess auf grosse Gegnerschaft, man übersah eben niemals den ganzen Bedarf, so dass man mit dem Gesetze vom 6. Juni 1840 zum System der Etateinheit in diesem Sinne zurückkehrte. Allein die ausserordentlichen Einnahmen sollten ein besonderes Capitel, die ausserordentlichen Ausgaben eine zweite Section des Budgets des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten bilden, mit einer besonderen Reihe von Capiteln nach der Beschaffenheit der Unternehmungen. Die Creditreste des ausserordentlichen Budgets, welche in einem Jahre nicht verwendet wurden, konnten auf Rechnung des folgenden Jahres im Wege von Supplementscrediten verausgabt werden, welche provisorisch durch Ordonnancen eröffnet und sohin in Gemässheit des Gesetzes vom 24. April 1833 geregelt wurden.

Die berühmt gewordene Ordonnance vom 31. Mai 1838 verdient an dieser Stelle insoferne Erwähnung, als sie die Menge der erlassenen Ordonnancen und Verfügungen zur einheitlichen Codification brachte.

1848 bis 1852.

Nach der Februar-Revolution bestimmte das Gesetz vom 20. Juli 1848 noch vor der neuen Verfassung vom 4. November 1848, die übrigens in Bezug auf das Budgetrecht nichts an den bisher geltenden Bestimmungen änderte, dass die Ministerialrechnungen von nun ab **nach Artikeln** die realisirten und vorausgesehenen Ausgaben vergleichen sollten. Um eine vollständige Scheidung des persönlichen und sachlichen Aufwandes herbeizuführen, bestimmte das Gesetz, dass die Creditreste, welche in Folge von Vacanzen von Aemtern disponibel wurden, an den Tresor zurückfallen sollten.

Das neue Princip der Perpetuität des gesetzgebenden Körpers musste natürlich seine Consequenzen auf die bisher geltenden Bestimmungen über Supplements- und ausseretatmässige Credite haben. In dieser Hinsicht bestimmte das Gesetz vom 15. Mai 1850, dass Credite nur im Wege der Gesetzgebung eröffnet werden können. Nur während der Vertagung der Versammlung sollten sowohl ausserordentliche, als

auch Supplementscredite eröffnet werden dürfen mittelst Arrêté des Präsidenten der Republik nach vorhergegangener Berathung im Ministerrathe und unter Gegenzeichnung des Finanzministers. Diese Arrêtés sollten im Gesetzesblatt veröffentlicht und in der folgenden Form geregelt werden. Handelte es sich um ausserordentliche Credite, welche nur dann zulässig waren, wenn sie bei Feststellung des Budgets weder vorhergesehen, noch geregelt werden konnten, so sollten dieselben in den ersten zehn Tagen nach Ablauf der Vertagung der Assemblée als Gesetzentwürfe unter gleichzeitiger Angabe der Mittel und Wege zur Deckung vorgelegt werden; handelte es sich um Supplementscredite, so sollten dieselben jährlich spätestens im Monate December in einem einzigen Gesetzentwurfe mit genauer Anzeige der Mittel und Wege zur Deckung der Assemblée vorgelegt werden. Dabei sollten Supplementscredite überhaupt nur bei den mit Gesetz vom Jahre 1834 angegebenen Diensten (services), deren Verzeichnis jährlich dem Ausgabenbudget beigefügt wurde, statthaft sein.

Aber die Nachtragscredite wurden trotz alledem nicht aus der Welt geschafft, und sie störten nach wie vor das Gleichgewicht des Staatshaushaltes. Auch das Gesetz vom 16. Mai 1851, welches Complementärcredite gänzlich beseitigte, und Supplementär- und ausseretatmässige Credite wieder gleichstellte, machte die Sache nicht besser. Bemerkenswerth ist schliesslich an dieser Periode das Decret vom 11. August 1850, welches den 31. August des einer Finanzperiode folgenden Jahres als Schlusstag der Rechnung des Jahresdienstes der vorjährigen Finanzperiode statuirte, während bisher Ende October hiefür Termin gewesen war. Anweisungen für Rechnung der vorjährigen Finanzperiode konnten aber nur bis Ende Juli erlassen werden.

Die Zahl der Voten der Kammern war fortwährend im Steigen begriffen, 1831 kaum 164, erreichte sie im Jahre 1851 360, darunter 294 für die Ministerialdienste.

1852 bis 1870.

Das zweite Kaiserreich war von allem Anfang an bestrebt, die bisherige in der Richtung einer Entfaltung der Macht der Kammern sich bewegende Entwicklung der Budgetwirthschaft

zurückzuschrauben. Die Verfassung des 14. Januar 1852 hatte die factische Bedeutung des gesetzgebenden Körpers dadurch herabgesetzt, dass der Staatsrath, welcher vom Kaiser zu ernennen war, eine gewissermassen concurrirende einflussreiche Stellung erlangte. Schon das Finanzgesetz vom 18. Juli 1852 hob die Gesetze der Jahre 1850 und 1851 über die Supplements- und ausserordentlichen Credite auf, und setzte die Gesetze der Jahre 1833 und 1834 an ihre Stelle. Die markanteste Rückbildung enthielt das Senatusconsult vom 25. December 1852.

Das Budget sollte von nun ab wieder nur nach Ministerien votirt werden. Die Errungenschaften der langen Kämpfe seit der Restauration waren mit einem Schlage vernichtet. Den Kammern konnte nur ein geringer Ersatz geboten werden, wenn die alte Bestimmung über die Vertheilung der Ministerialcredite im Verordnungswege wieder aufgenommen wurde.

Zumal die Bestimmung, dass die Minister an diese Eintheilung gebunden sein sollten, werthlos wurde dadurch, dass **Virements mit Zustimmung des Staatsrathes statthaft wurden.** Welche Garantie konnte die Zustimmung des vom Kaiser ernannten Staatsrathes bieten? Thatsächlich beginnen auch die Virements in dieser Periode ihre berüchtigte, das Gleichgewicht störende Rolle zu spielen. Durch die Virements sollten Nachtragscredite beseitigt werden; was man aber erreichte, waren unzählige Ueberschreitungen des Budgets, welches dadurch jede Realität verlor und zur blossen Illusion wurde.

Wollte man ernstlich Supplemente unmöglich machen, so durfte man doch nicht **damit** beginnen, dass man die weise Beschränkung derselben auf jene Kategorien von Diensten, deren Ansätze wahrscheinlich waren, aufhob, und dieselben wieder allgemein zuliess, wie es durch das citirte Senatusconsult geschah.

Mit dem Gesetze vom 5. Mai 1855 wurde neuerlich verfügt, dass die Decrete, welche ausserordentliche Credite eröffneten, der Genehmigung des gesetzgebenden Körpers in den ersten zwei Monaten der unmittelbar folgenden Session

vorgelegt werden sollten, während die auf Supplementscredite bezüglichen Decrete in den ersten zwei Monaten nach Schluss des Jahresdienstes, in welchen dieselben eröffnet wurden, den Kammern vorzulegen waren.

Auch bei den Supplementscrediten, welche bisher nach Artikeln genehmigt wurden, fand die Bestimmung, dass die Kammern nach Ministerien zu votiren hatten, Anwendung, da man dieselben als Accessorium des Budgets auffasste. Supplementärcredite sollten vor ihrer gesetzlichen Genehmigung nicht zu Virements verwendet werden, eine ganz selbstverständliche Bestimmung, da man eines Virements hier gar nicht bedurfte, sondern auf Conto des zweiten Dienstes einen neuen Supplementscredit eröffnen konnte. Auch die bereits bekannte, ganz werthlose Scheinbestimmung, dass bei Eröffnung neuer Credite die Mittel und Wege zur Deckung angezeigt werden müssen, wurde mit Decret vom 10. November 1856 wieder aufgenommen.

Nach demselben Decrete sollten alle nachträglichen Crediteröffnungen im Staatsrath genehmigt, und vom Finanzminister neben dem Ressortminister unterzeichnet werden. — Die Budgetwirthschaft des zweiten Kaiserthums war unter den genannten Decreten und Senatusconsulten, mehr aber durch die Willkür der Finanzverwaltung zur denkbar schlechtesten geworden. Die Rechte der Kammern waren blosse Scheinrechte.

Kann man sich in der That einen grösseren Gegensatz denken, als dass die Kammern die Macht hatten, jährlich alle Einnahmen und Ausgaben zu bewilligen, dass aber die Votirung nach Ministerien erfolgte, dass man für unvorhergesehene Zwecke überhaupt ohne Mitwirkung der Kammern Nachtragscredite, für zu gering dotirte Zwecke Supplemente eröffnen konnte?

Auf diesem Wege konnte man nicht mehr weiter, man musste zurück. Mit Senatusconsult vom 31. December 1861 wurde den Kammern das Recht zurückgegeben, das Budget nach Sectionen der Ministerien zu votiren, und zwar hatte das ganze Budget 59 Voten. Allein diese Concession war wieder nur eitel Schein, da Virements zwischen den Sec-

tionen eines Ministeriums zulässig blieben. Ausserordentliche Nachtrags- und Supplementärcredite sollten von nun ab nur im Wege der Gesetzgebung zulässig sein. Ebenso blieb das Senatusconsult vom 8. September 1869 ohne Erfolg.

Es fehlte der gute Wille der Finanzverwaltung und so blieb die Budgetwirthschaft bis zum Sturze des Kaiserreichs ein Gegenstand steter Reibungen zwischen Kammer und Regierung.

DRITTES CAPITEL.

Die finanz-technischen Seiten des Budgets.

§ 1. Die Lehre vom ordentlichen und ausserordentlichen Budget.

I. Es wurde gezeigt, dass die periodischen Voranschläge gewissermassen die besondere Erscheinung und concrete Verwirklichung derjenigen Grundsätze der Finanzverwaltung sind, welche in dem Finanzplane über die dauernden Einkommensquellen und Aufwandzweige des Staates niedergelegt sind. Insoferne nun die Einnahmen und Ausgaben des Staates in irgend einer Finanzperiode dem Finanzplane entsprechen, trotz quantitativer Abweichungen von den Einnahmen und Ausgaben anderer Finanzperioden aus den dort vorgesehenen Einkommensquellen und unter der festgesetzten Art und Weise der Nutzung derselben gewonnen werden, beziehungsweise für die in dem Finanzplane enthaltenen Aufwandzweige unter Beobachtung des vorgeschriebenen Masses und der vorgezeichneten Art der Verwendung bestimmt sind, erscheinen dieselben als die finanzplanmässigen, in diesem Sinne ordentlichen oder normalen Einnahmen und Ausgaben.

Im Gegensatze hiezu sind diejenigen Einnahmen und Ausgaben einer besonderen Finanzperiode, welche Einkommensquellen, beziehungsweise Aufwandzweigen angehören, die im Finanzplane nicht vorgesehen waren, und in Abweichung von

demselben vorkommen, ausserfinanzplanmässige, ausserordentliche oder aussernormale Einnahmen und Ausgaben.

Wie schon die Benennung andeuten soll, sind diese Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Finanzplane, in dem die regelmässigen Einnahmen und Ausgaben für eine Reihe von Finanzperioden festgestellt sind, etwas Unerwartetes, etwas Abnormales; sie gehören ausschliesslich der einzelnen Finanzperiode an, in welcher sie aufkommen; sie stehen mit Vergangenheit und Zukunft der Finanzverwaltung in keinem causalen Zusammenhange, sie fallen wie Meteore in die regelmässigen Kreise der periodisch erscheinenden Einnahmen und Ausgaben. Daher ist der in einzelnen Staaten zur Bezeichnung derselben gebrauchte Ausdruck „transitorische" oder „einmalige" Einnahmen und Ausgaben ganz zutreffend.

Nach dem Begriffe des Finanzplanes sind nicht nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben ausserordentliche, welche aus Einkommensquellen fliessen, beziehungsweise für Aufwandzweige bestimmt sind, welche dem Finanzplane fremd sind, sondern auch diejenigen Einnahmen und Ausgaben erscheinen als ausserordentliche, welche aus einer solchen Art und Weise der Nutzung der in dem Finanzplane angegebenen Einkommensquellen gewonnen werden, beziehungsweise in einem solchen Masse und in solcher Art der Verwendung den finanzplanmässigen Aufwandzweigen zugeführt werden, dass dadurch der Charakter der Einnahmen und Ausgaben sich ändert. Man denke an die Verschiedenheit des Einkommens aus der forstmässigen Bewirthschaftung der Wälder und aus der zur Devastation führenden Abholzung derselben; an die Verschiedenheit der Ausgaben für staatliche Gesundheitspflege in normalen Zeiten und zur Zeit einer Epidemie.

Es ist klar, dass, sowie der Finanzplan eines Staates sich ändert, auch die Grenze zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben verschoben wird. Da, wie schon an anderer Stelle hervorgehoben, die Praxis der Finanzverwaltung die Aufstellung besonderer Finanzpläne vorabsäumt und es nothwendig macht, sich den ideellen Finanzplan aus einer Reihe von Jahresdiensten herauszuconstruiren, so wird auch die Scheidung zwischen ordentlichen und ausser-

ordentlichen Gebahrungen niemals mit Sicherheit auf Grund eines einzigen Voranschlages gemacht werden können. Man wird bei dieser Bestimmung umso vorsichtiger sein müssen, als häufig zur Verhüllung eines Deficits im ordentlichen Budget Gebahrungen als ausserordentliche bezeichnet werden, die es thatsächlich nicht sind. Man wird sich insbesondere hüten müssen, jede gegenüber den Diensten der Vorjahre sich ergebende Neuerung sogleich als ausserordentliche Ausgabe aufzufassen; es muss vielmehr untersucht werden, ob nicht der Finanzplan selbst sich geändert hat, und ob man es nicht mit einem Ansatze zu thun habe, der in der betreffenden Finanzperiode wohl zum erstenmale erscheint, aber von nun ab regelmässig sich wiederholen soll.

An sich und ohne Rücksicht auf den Finanzplan lässt keine Einnahme und Ausgabe erkennen, ob sie zu den ordentlichen oder ausserordentlichen gehöre. Kriegskosten, die Kosten zur Reparirung von Elementarschäden, sind ordentliche Ausgaben, wenn sie im Finanzplane eines Staates ihre Stelle als regelmässige Aufwandzweige gefunden haben. Warum sollten die Kosten der römischen Eroberungskriege, welche sich mit planmässiger Regelmässigkeit wiederholten, nicht zu den ordentlichen Ausgaben Roms gerechnet werden? Die römischen Finanzverwalter brauchten nur einen Blick auf den Janustempel zu werfen um sich zu sagen, dass der Krieg und seine Kosten die gewöhnlichsten Dinge auf der Welt seien. — In dem jahrhundertelangen Kampfe, welchen die Niederlande gegen die Wucht des Meeres zu führen hatten, um ihren Grund und Boden dem zerstörenden Elemente förmlich abzuringen, gehörten die Kosten dieser regelmässig wiederkehrenden Arbeiten gewiss zu den ordentlichen Ausgaben des Landes.

Wenn wir auf Grund unserer Finanzpläne die Voranschläge der cultivirten Staaten der Gegenwart prüfen, so werden wir finden, dass die ausserordentlichen Ausgaben und Einnahmen in dem oben erörterten Sinne gegenüber dem ordentlichen Budget eine verhältnissmässig untergeordnete Rolle spielen. Es gehören zu den ersteren vor Allem Kriegskosten, Kosten zur Bekämpfung eines Aufstandes im Inlande, zur

Gutmachung von Elementarschäden, Subventionen bei volkswirthschaftlichen Krisen u. s. w.

Die ausserordentlichen Einnahmen sind gar unbedeutend und selten, etwa die Schatzfindung auf staatlichem Grund und Boden, die Cautionseinziehung, Verjährung staatlicher Schulden u. s. w.

Lassen sich ausserordentliche Ausgaben schon bei Aufstellung eines Jahresvoranschlages voraussehen, z. B. wenn Hochwasser im Herbste Schäden angerichtet hat, die erst im folgenden Jahre gutzumachen sein werden, oder wenn in einem bevorstehenden Jahre eine wissenschaftliche Expedition unternommen werden soll, so sind diese Ausgaben selbstverständlich im Budget zu veranschlagen und sie erscheinen als **budget- oder etatmässige ausserordentliche** Ausgaben. Kommen ausserordentliche Ausgaben so unerwartet, dass sie in dem Voranschlage des betreffenden Jahres gar nicht vorgesehen werden konnten, so sind diese ausserordentlichen Ausgaben zugleich ausserbudget- oder ausseretatmässige Ausgaben. Der Unterschied zwischen den etatmässigen und den ausseretatmässigen ausserordentlichen Ausgaben liegt also darin, dass die ersteren wenigstens vor Eintritt der Finanzperiode vorhergesehen werden konnten, die anderen ganz unerwartet kamen. Bei Aufstellung des Staatsvoranschlages kommen natürlich nur die etatmässigen ausserordentlichen Ausgaben in Betracht, und es wird bei Erörterung der formalen Seiten des Budgets auf die Art und Weise der Scheidung des ordendlichen und ausserordentlichen Budgets Rücksicht zu nehmen sein.

II. Nennen wir nach **Adolf Wagner** die Gesammtheit aller Zahlungen an eine Casse **Eingänge**, der Zahlungen aus derselben **Ausgänge**, so werden wir diese nur die Richtung des formalen Zahlungsprocesses kennzeichnenden Begriffe nach ihrer inneren Verschiedenheit in zwei grosse Kategorien zu scheiden haben.

Wir wollen dabei, da es sich um allgemein wirthschaftliche Kategorien handelt, von der Einzelwirthschaft im Allgemeinen ausgehen, um dann das Resultat auf die Finanzwirthschaft anzuwenden.

Die Ausgänge jeder Wirthschaft vollziehen sich entweder in der Erwerbs- oder in der Aufwandwirthschaft der wirthschaftenden Individuen. Die Ausgänge der Erwerbswirthschaft sind nun ihrerseits wieder solche, welche innerhalb der einzelnen Wirthschaftsperiode dem Betriebe vollkommen zugesetzt werden, um sich in den Einnahmen der Erwerbswirthschaft zu reproduciren; oder die Ausgänge dienen zur Beschaffung von für den Betrieb mit dauernder Nutzung verbundenen Anlagen, welche der einzelnen Wirthschaftsperiode blos ihren Nutzungswerth zusetzen, in ihrer Substanz aber, wenigstens ökonomisch, unverändert erhalten bleiben sollen. Man nennt die ersteren Betriebsausgaben oder Betriebskosten, die letzteren Betriebsanlagen. Als Bestandtheile des in der Wirthschaft arbeitenden Capitals sind die ersteren umlaufendes, die letzteren stehendes Capital.

Eine entsprechende Scheidung müssen wir bei den Ausgängen der Aufwandwirthschaften machen. Diese werden entweder in der einzelnen Wirthschaftsperiode vollkommen aufgebraucht, sie befriedigen das individuelle Bedürfniss durch Vernichtung der Substanz der angeschafften Güter oder sie beschaffen dem wirthschaftenden Individuum eine Genussanlage, welche wieder nur mit ihrem Nutzungswerth dem Aufwand der einzelnen Wirthschaftsperioden zu Gute kommt, in der Substanz aber erhalten bleiben soll. Da die ersteren in der einzelnen Periode vollkommen aufgewendet werden, nennen wir dieselben Aufwendungen schlechthin, die letzteren erscheinen als Genuss- oder Aufwandsanlagen. Nur die letzteren gehören zum Capital, und zwar zum stehenden Capital, die ersteren werden bestritten aus dem individuellen Einkommen.

Die Betriebsausgaben und die Aufwendungen haben das gemein, dass sie beide in der einzelnen Wirthschaftsperiode vollkommen consumirt werden; ebenso stimmen Betriebs- und Aufwandsanlagen darin überein, dass beide stehendes Capital sind, welches blos mit seinem Nutzungswerth der einzelnen Periode angehört, in seiner Substanz aber erhalten bleibt.

Wenden wir diese Unterscheidung auf die Wirthschaft des Staates als Gemeinwirthschaft an, so erscheinen uns die staatlichen Ausgänge einerseits als genossenschaftliche Betriebsausgaben und Aufwendungen, welche den staatlichen Leistungen der einzelnen Finanzperiode vollkommen zugesetzt werden, als genossenschaftliche Betriebs- und Aufwandsanlagen andererseits, welche der einzelnen Finanzperiode blos ihren Nutzungswerth gewähren. Die ersteren können passend auch Verwaltungsausgaben, die letzteren Verwaltungsanlagen genannt werden.[1])

Da die Verwaltungsausgaben als genossenschaftliche Betriebsausgaben und Aufwendungen in den staatlichen Leistungen der einzelnen Periode vollständig aufgehen, so erscheint es nur ganz natürlich, dass dieselben aus den periodischen Beiträgen der Staatsgenossen, aus den periodischen Einnahmen des Staates gedeckt werden. Anders bei den Verwaltungsanlagen. Da diese der einzelnen Finanzperiode nur den Vortheil ihrer Nutzung gewährleisten, so haben die periodischen Einnahmen des Staates wohl für das Entgelt ihres periodischen Nutzungswerthes aufzukommen; die Kosten für die Errichtung der Verwaltungsanlagen selbst haben principiell in den periodischen Einnahmen des Staates ihre Deckung nicht zu finden. Für diese hat vielmehr der Staat seine Capitalien heranzuziehen, und wo diese ihm fehlen, erscheint er wirthschaftlich vollkommen berechtigt, Passivcapitalien aufzunehmen. Die wirthschaftliche Lage des Staates wird dadurch nicht verschlechtert, denn was er auf der einen Seite schuldig geworden, wird auf der anderen Seite durch den Werth der Verwaltungsanlage aufgewogen. Verzinsung und Amortisation der zur Errichtung von Verwaltungsanlagen verwendeten Capitalien sind, wie schon erwähnt, aus den periodischen Einnahmen des Staates zu decken, sie bilden eben das Entgelt der Staatsgenossen für den periodischen Nutzungswerth der Verwaltungsanlagen.[2])

Ausser den privatwirthschaftlichen Capitalsanlagen des Staates, welche vom Staate zum Zwecke eines wirthschaftlichen

---

[1]) Siehe Wagner (a. a. O. § 63).

[2]) Im italienischen Budget erscheint das Entgelt für die Nutzung jeder Verwaltungsanlage als durchlaufender Posten in der 4. Kategorie des Budgets. Siehe die Schlussanmerkung dieses Paragraphen.

Erwerbes oder dauernder Nutzung (Bauten) gemacht werden, gibt es auch immaterielle Verwaltungsanlagen, wie die Kosten einer bleibenden Neuorganisation der Behörden, des Heeres, der Katastrirungsarbeiten u. a. m., welche als dauernde Einrichtungen dem Staate für eine lange Reihe von Perioden dienstbar bleiben.

Die principielle Verschiedenheit in den Deckungsmitteln der Verwaltungsausgaben und Anlagen macht es wünschenswerth, dieselben in den jährlichen Voranschlägen auseinanderzuhalten, um eben die Summe jener Ausgaben, welche in den periodischen Einnahmen ihre Deckung finden müssen, leicht zu entnehmen und zu scheiden von den Kosten der Verwaltungsanlagen.

Indem die Finanzverwaltungen der Staaten diese Scheidung vollziehen, begehen sie zumeit den Fehler, die Verwaltungsanlagen mit den ausserordentlichen Ausgaben zusammenzuwerfen und es kann auch der Finanzwissenschaft der Vorwurf nicht erspart werden, dass sie so heterogene Dinge mit dem gleichen Ausdrucke belegt. Verwaltungsanlagen gehören in jedem grösseren Staatswesen zu den regelmässigen Erscheinungen des Staatslebens, verschieden sind nur die Verwaltungsgebiete, auf welchen sie in den einzelnen Perioden auftreten und die Höhe, in der sie sich geltend machen. Der Finanzplan jedes Staates muss auf die voraussichtlichen Verwaltungsanlagen, wie Flussregulirungen, Canalisationen, Eisenbahnbauten u. a. m., sowie auf die Mittel und Wege bedacht sein, wie die zu denselben erforderlichen Capitalien zu beschaffen sein werden.

Damit gelangen wir zur Scheidung der Capitaleingänge welche zur Deckung der Verwaltungsanlagen bestimmt sind, von den periodischen Einnahmen des Staates, in welchen die Verwaltungsausgaben ihre Deckung finden. Mögen die Capitalseingänge des Staates aus dem Verkaufe der Domänen oder aus der Contrahirung von Staatsschulden herrühren, sie dürfen als selbstständige Kategorien staatlicher Eingänge nicht zusammengeworfen werden mit den ausserordentlichen Einnahmen, wie dies in der Regel geschieht. Wie schon erwähnt, ist für die Beschaffung der Capitalseingänge finanzplanmässig

vorzusorgen, und so paradox es klingen mag, sind Staatsschulden die ordentliche und regelmässige Quelle zur Beschaffung von Capitalseingängen, aber aus eben diesem Grunde sind sie keine Quelle des Einkommens.

Es ist, wie schon bemerkt, nicht zu billigen, dass die Finanzwissenschaft die Verwaltungsausgaben und Einnahmen als ordentliche, die Verwaltungsanlagen und Capitalseingänge als ausserordentliche Ausgaben, beziehungsweise Einnahmen bezeichnet.

III. Der Vollständigkeit halber sei schon hier angeführt, dass der Unterschied zwischen ordentlichem und ausserordentlichem Budget drittens im staatsrechtlichen Sinne dahin gemacht wird, dass gegenüber dem consolidirten Fonde, in welchen die bleibenden Einnahmen fliessen, und auf welchen die bleibenden Ausgaben gesetzt sind, das jährlich zu bewilligende Budget das ausserordentliche genannt wird.

Hinsichtlich der staatsrechtlichen Bedeutung dieser Scheidung ist auf das letzte Capitel dieser Abhandlung zu verweisen.

Anmerkung. Was die an sich einfache Lehre vom ordentlichen und ausserordentlichen Etat complicirt, ist die verschiedene Terminologie der Praxis. Umso mehr sollte aber die wissenschaftliche Behandlung darauf bedacht sein, jeden Terminus nur für einen bestimmten Begriff anzuwenden.

Schon bei Seckendorf finden wir den Gegensatz von ordentlichen und zufälligen Ausgaben. Wenn man erwägt, dass Seckendorf die Generaltabelle von den periodisch wechselnden Ueberschlägen scheidet, so wird man wohl annehmen dürfen, dass nach Seckendorf „ordentlich" diejenigen Ausgaben sind, welche in Uebereinstimmung mit der Generaltabelle in jedem einzelnen Ueberschlag erscheinen, „zufällig" aber nur solche Ausgaben, welche abweichend von der Generaltabelle in einem speciellen Ueberschlag aufkommen

Justi („Staatswirthschaft" II, § 417) bezeichnet als ordentliche Ausgaben, „welche ein Jahr, wie das andere stattfinden" als ausserordentliche welche nur durch „besondere und unvermuthete Fälle" veranlasst werden. Da Justi den Zusammenhang zwischen Finanzplan und dem einzelnen Etat verloren hat, so sucht er das Unterscheidende zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben in der regelmässigen Wiederkehr. Justi's Unterscheidung ist an sich ganz richtig, da thatsächlich die regelmässige Wiederkehr das äussere Erkennungszeichen der ordentlichen Ausgaben ist. Der Grund hiefür liegt aber darin, dass diese Ausgaben finanzplanmässige sind. Wenn aber Justi für seine ausserordentlichen Ausgaben im Wirthschaftsetat

in der Weise vorsorgen will, dass „über das zu dem ordentlichen und gewöhnlichen Aufwand in jeder Art der Ausgaben erforderliche Quantum, noch eine besondere Summe zu diesen ausserordentlichen Ausgaben auszusetzen" sei, so zeigt sich, dass seine ausserordentlichen Ausgaben im Etat gar nicht specialisirt vorkommen, daher eigentlich nur ausseretatmässige Ausgaben sind, während, wie wir gesehen, es auch etatmässige ausserordentliche Ausgaben gibt.

Aehnlich Sonnenfels (a. a. O. S. 26): „Der ordentliche Staatsaufwand enthält den gewöhnlichen, von Jahr zu Jahr wiederkehrenden und daher sogenannten beständigen Aufwand des Staates; der ausserordentliche richtet sich nach der Grösse der besonderen Vorfälle, die den Staat zur Vermehrung seiner Auslagen zwingen."

Uebereinstimmend Pfeiffer, „Grundriss der Finanzwissenschaft", 1781; Behr („Lehre von der Wirthschaft des Staates", § 42) sieht den Unterschied darin, „je nachdem sie in bestimmten Zeitabschnitten regelmässig oder nur unbestimmt und ausnahmsweise stattfinden."

Malchus a. a. O. S. 55: Ordentlich ist der Aufwand, „inwieweit derselbe für die Befriedigung von Bedürfnissen der Staatsverwaltung in ihrem **normalen** Zustande", ausserordentlich, inwieweit er „für solche stattfindet, die durch ausserordentliche Ereignisse" veranlasst werden.

Auch Malchus erblickt also das innere Kriterium der Sonderung in dem **Anlasse** des Aufwandes, wovon das periodische oder einmalige Erscheinen eine nothwendige Folge, nur sagt M. nicht, was unter dem normalen Zustande der Staatsverwaltung zu denken sei.

Jakob („Finanzw.", II, § 828) macht wohl die Scheidung von ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben, gibt aber keine weitere Erklärung.

Fulda („Handbuch der Finanzwissenschaft", § 37) bezeichnet als ausserordentliche Ausgaben diejenigen, welche keiner Vorausschätzung fähig sind. Offenbar ist diese Definition viel zu eng, da die etatmässigen ausserordentlichen Ausgaben wohl eine Vorausschätzung zulassen.

Rau („Finanzwissenschaft", I, § 39): Ordentliche Ansgaben sind solche, welche im regelmässigen Gange des Staatslebens jährlich oder doch in bestimmter Wiederholung vorkommen und einem fortdauernden Bedürfniss entsprechen. Ausserordentliche Ausgaben werden durch ein besonderes Bedürfniss eines einzelnen Zeitpunktes herbeigeführt. Sie sind bisweilen gleich den ordentlichen vorherzusehen, bald erscheinen sie ganz plötzlich." Die Rau'sche Definition stimmt im Wesentlichen mit der obigen überein, nur bleibt Rau bei den Einzelposten stehen und es fehlt der Zusammenhang derselben mit dem Finanzplan. Zutreffend ist es, wenn Rau (§ 40) auch Bauwerke, die wichtigste Kategorie der **Verwaltungsanlagen**, zu den ordentlichen Ausgaben rechnet. Die ordentlichen Ausgaben theilt Rau weiter in ständige und unständige, je nachdem sie periodisch in gleicher oder wechselnder Höhe wiederkehren.

Umpfenbach (Finanzwissenschaft", § 19) wendet sich hauptsächlich gegen Rau, der die Detailposten als Ausgangspunkt für die Scheidung des ordentlichen und ausserordentlichen Bedarfes zu Grunde lege. Alle Einzel-

posten seien nur Bestandtheile von grösseren Bedarfsganzen (offenbar den bleibenden Aufwandzweigen). Ordne man die Einzelposten entsprechend ihrer organischen Zusammengehörigkeit in eine Anzahl natürlich begrenzter Gruppen, so werde sich eine grössere Stabilität ergeben, welche erlaube, den überwiegenden Theil des gesammten Bedarfes als ordentlichen zu bezeichnen. „Als ausserordentlichen Bedarf erscheint dann zunächst Alles, was in den einmal regelmässig eingeführten Hauptrubriken, wegen mangelnder Periodicität seines Auftretens überhaupt keine benannte Stelle gefunden hat." Diese regelmässig eingeführten Hauptrubriken Umpfenbach's sind offenbar nichts Anderes, als die regelmässigen Aufwandzweige des Finanzplanes, und Umpfenbach's Definition stimmt demnach bis auf die Terminologie mit den obigen überein.

A. Wagner („Finanzw.", I, § 62 ff.) macht die Scheidung von ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben im dreifachen oben angeführten Sinne.

Erste Scheidung.

1. **Ordentliche** Ausgaben sind solche, welche im regelmässigen Gange des Staatslebens jährlich oder doch in bestimmter Periodicität vorkommen, daher einem fortdauernden Bedürfnisse entsprechend, sich **genau vorbestimmen** lassen."

„**Ausserordentliche** Ausgaben treten dagegen in Folge eines besonderen entweder überhaupt nicht, oder seinem Bedarfsbetrage nach nicht vorauszusehenden Bedürfnisses, in einem Zeitpunkte unerwartet hervor."

Diese erste Scheidung stimmt mit den bisher aufgezählten Ansichten (namentlich Rau's) wesentlich überein.

Es trifft daher auch sie der von Umpfenbach gegen Rau erhobene Vorwurf, dass sie bei den Einzelposten stehen bleibt.

Nur ist noch zu bemerken, dass Wagner bei den ausserordentlichen Ausgaben in diesem Sinne blos an **ausseretatmässige** Ausgaben denkt, während, wie oben gezeigt, es auch vorauszusehende **etatmässige** ausserordentliche Ausgaben gibt.

Wagner's Begriff von **ausserordentlichen** Ausgaben ist dann, wie oben bei Justi, gleichbedeutend mit ausseretatmässigen Ausgaben und daher zu eng. Dass Wagner aber thatsächlich nur **ausseretatmässige** Ausgaben im Auge hat, ergibt sich daraus, dass er zur Deckung dieser ausserordentlichen Ausgaben einen entsprechenden **Reservefond** in den Etat der Ausgaben zu stellen vorschlägt.

Es erscheinen also diese ausserordentlichen Ausgaben selbst nicht im Etat specialisirt, sie sind daher ausseretatmässige Ausgaben.

Zweite Scheidung.

„Ordentlicher Finanzbedarf: Die periodische regelmässige Zuführung **umlaufenden** Capitales in den öffentlichen Haushalt, d. h. der Aufwand an Gütern, welcher innerhalb einer Productions- (Finanz-) Periode **definitiv** im staatlichen Productionsprocess **zugesetzt** wird, seinem **vollen Werthe** nach in die producirten Güter (Staatsleistungen) übergeht, und sich eben deshalb jährlich in demselben Betrage wiederholen muss."

Wagner nennt diese Ausgabe auch die eigentliche ordentliche Ausgabe oder das Normalerforderniss.

„**Ausserordentlicher Finanzbedarf**: Der unperiodisch in grösserem Betrage meist nur von Zeit zu Zeit stattfindende Aufwand an Gütern, dessen Wirkungen über die laufende Finanzperiode hinüberragen."

Dahin gehören:

α) „Die betreffende Ausgabe wird Grundlage einer dauernden Nutzung."

aa) „Einmal die privatwirthschaftliche Capitalsanlage."

bb) „Sodann die staatswirthschaftliche Capitalsanlage."

β) „Die betreffende Ausgabe wird vorübergehend in einzelnen Finanzperioden durch abnorme, sich zeitweilig der Verwirklichung der Staatszwecke entgegenstellende Schwierigkeiten verursacht." „Der Hauptfall ist stets der Kriegsaufwand, oder der ähnliche für die Bewältigung innerer Unruhen."

Nur darin gleicht diese Ausgabe, welche man die **eigentliche ausserordentliche**, oder die ausserordentliche im engeren Sinne nennen kann, der privat- und staatswirthschaftlichen Capitalsanlage, dass alle drei nicht regelmässig periodisch wiederkehren."

Diese Scheidung fällt bis auf *aa* β) mit dem oben aufgestellten Unterschied zwischen Verwaltungsausgaben und Verwaltungsanlagen zusammen.

Wenn Wagner den ordentlichen Finanzbedarf in diesem Sinne das Normalerforderniss nennt, umfassend alle Ausgaben, „welche sich durch den gegenwärtigen Bereich der Staatsthätigkeiten und das in einer Finanzperiode bestehende Verwaltungssystem jährlich cet. par. in demselben Betrage ergeben", so ist dies nur mit der Beschränkung richtig, dass zu dem ordentlichen Finanzbedarf in diesem Sinne auch der Nutzungswerth der ausserordentlichen Ausgaben in diesem Sinne (Verwaltungsanlagen) hinzugerechnet werde. Ferner ist es nicht zutreffend, dass der ordentliche Finanzbedarf in diesem Sinne „sich jährlich in demselben Betrage wiederholen muss".

Schon das Schwanken der Preise der regelmässig anzuschaffenden Güter, sowie andere ordentliche, aber **unständige** Ausgaben bewirken, dass das Normalerforderniss von Jahr zu Jahr sich nicht ganz gleich bleibt.

Nicht einzusehen ist, wie Wagner (β oben) diejenigen Ausgaben, „welche vorübergehend in einzelnen Finanzperioden durch abnorme, sich zeitweilig der Verwirklichung der Staatszwecke entgegenstellende Schwierigkeiten verursacht" werden, zu den **Capitalsanlagen** einreihen kann, obgleich er selbst bemerkt, dass diese Ausgaben nur darin den privat- und staatswirthschaftlichen Capitalsanlagen gleichen, **dass alle drei nicht regelmässig periodisch wiederkehren.** Diese Ausgaben sind **ausserordentliche** Ausgaben im Sinne der ersten Scheidung; mit den Capitalsanlagen haben sie höchstens das gemein, dass sie Capitalien **aufbrauchen**, unterscheiden sich aber dadurch wesentlich, dass sie keine **Anlagen**, sondern **Verluste** von Capitalien bedeuten.

Wenn man von dem Standpunkte ausgeht, wie es die Praxis der Finanzverwaltungen thut, dass zu den ausserordentlichen alle diejenigen Ausgaben gehören, welche aus dem Einkommen der einzelnen Finanzperiode nicht ihre

Deckung finden können, dann gelangt man wohl dazu, auch diese Ausgaben mit den Capitalsanlagen als ausserordentliche zusammen zu fassen; immer bleiben es aber zwei wesentlich verschiedene Kategorien.

In einem ganz verschiedenen Sinne fasst Stein das Normalbudget auf. „Finanzw.", 5. Aufl., I, S. 223 ff. Bei ihm beruht das Normalbudget auf der Contingentirung der Einnahmen und Systemisirung der Ausgaben; es reicht daher nur so weit, als diese möglich sind. Demnach kommt Stein's Normalbudget eigentlich auf das hinaus, was man gemeinhin den consolidirten Fond mit den darauf gesetzten Ausgaben nennt; nur müsste dieser Fond, um im Stein'schen Sinne Normalbudget zu sein, die möglichst grösste Ausdehnung haben, die Contingentirung und Systemisirung zulassen.

Eheberg-Cossa („Grundriss der Finanzwissenschaft", S. 22) unterscheidet übereinstimmend mit den Früheren den „ordentlichen Bedarf, der den regelmässig wiederkehrenden Bedürfnissen dient und sich deshalb in jeder Finanzperiode entweder in gleicher oder in wechselnder Höhe wiederholt", und den „ausserordentlichen Bedarf, der sich weder in gleicher Höhe, noch in regelmässigen Zeiträumen wiederholt".

Was die Praxis der Finanzverwaltung betrifft, so fassen die Budgets der meisten Staaten die ausserordentlichen Ausgaben im Sinne ausserfinanzplanmässiger Ausgaben und die Verwaltungsanlagen als ausserordentliche Ausgaben im weiteren Sinne zusammen. Freilich spielen die ausserfinanzplanmässigen Ausgaben neben den Verwaltungsanlagen eine ganz unbedeutende Rolle. So auch im österreichischen und französischen Budget. Was das Budget der Einnahmen betrifft, so wird für die Deckung des Deficits in Oesterreich gewöhnlich in einem Specialgesetze oder in einem besonderen Artikel des Finanzgesetzes Sorge getragen und der entsprechende Eingang erscheint daher nicht unter den Einnahmen des Budgets. Das Budget der ausserordentlichen Einnahmen enthält daher nur die aus der allgemeinen Verwaltung sich ergebenden Capitalseingänge, Rückzahlungen von Activcapitalien u. s. w. Das preussische Budget scheidet die fortdauernden Ausgaben einer- von den einmaligen und ausserordentlichen andererseits, bei den Einnahmen wird eine solche Scheidung nicht gemacht. Das Budget des Deutschen Reiches scheidet fortdauernde und einmalige Ausgaben, die letzteren in ordentliche und ausserordentliche, wobei unter ausserordentlichen Ausgaben diejenigen verstanden werden, welche aus gewissen Specialfonden gedeckt werden. Soweit ich sehe, haben nur das italienische und das ungarische Budget der Verschiedenheit von ausserordentlichen Ausgaben und Verwaltungsanlagen entsprechende Rücksicht getragen. Das italienische Budget zerfällt in: I. Effective Einnahmen und Ausgaben. II. Bewegung von Capitalien. III. Eisenbahnbauten. IV. Durchlaufende Posten. Die erste Kategorie umfasst die wirksamen Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung; die zweite Kategorie enthält die Capitalseingänge aus dem Verkaufe von Domänen, aus der Ablösung von Reallasten, aus Vermehrung der Staatsschuld; unter den Capitalsausgängen dieser Kategorie erscheinen nun die zur Amortisation der Staatsschuld verwendeten Summen. Die dritte Abtheilung der Eisenbahnbauten sollte wohl zu einer besonderen Kategorie

der öffentlichen Bauten überhaupt erweitert werden. Bedeutende Verwaltungsanlagen nehmen aber schon derzeit dadurch eine besondere Stellung ein, dass jede ausserordentliche Ausgabe, welche die Summe von 30.000 Lire übersteigt, durch Specialgesetz bewilligt werden muss. Freilich leidet die Einheit des Budgets darunter.

Im ungarischen Budget besteht die von dem seinerzeitigen Finanzminister Koloman Széll 1876 eingeführte Scheidung der Ausgaben in 1. den ordentlichen Bedarf, 2. Investitionen, 3. transitorische Ausgaben (die nicht Investitionen sind).

§ 2. Die Vollständigkeit des Budgets.

I. Der Hauptzweck des Budgets, die materielle Ordnung des Staatshaushaltes, insbesondere das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben zum formalen Ausdruck zu bringen, wird auch dann erreicht, wenn im Budget das reine Einkommen mit dem reinen Aufwand bilancirt wird, da die Regierung für die Zwecke der Verwaltung immer nur über die Nettosummen verfügen kann. Ein solches Budget, das bei jeder Einnahmsquelle sofort die Betriebs- und Erhebungskosten von den Einnahmen in Abzug bringt, und ebenso bei jedem Aufwandzweige die mit demselben verbundenen Einnahmen vorweg von dem Aufwande abrechnet, heisst Netto-Budget; es zeigt eben nur das Netto-Einkommen und den Netto-Aufwand. Im Gegensatz hiezu nennen wir das Budget, welches die vollständigen oder Brutto-Einnahmen enthält und die aus dem Betriebe und der Erhebung der Brutto-Einnahmen erwachsenden Kosten in's Ausgaben-Budget stellt, andererseits die vollständigen oder Brutto-Summen der Aufwandzweige nachweist und die aus der Verwaltung der Aufwandzweige sich ergebenden Einnahmen als selbständige Grösse im Budget der Einnahmen verrechnet, Brutto-Budget.

Es enthält also die Brutto-Einnahmen und -Ausgaben, die Betriebs- und Erhebungskosten der ersteren und die mit den letzteren verbundenen Einnahmen.

Nennen wir die Netto-Einnahmen E_N, die Netto-Ausgaben A_N, die Brutto-Einnahmen E_B, die Brutto-Ausgaben A_B, die Betriebs- und Erhebungskosten der Einnahmen a, die aus den Aufwandzweigen fliessenden Einnahmen e, so ist die Formel des Netto-Budgets $E_N = A_N$; des Brutto-Budgets hingegen

$E_B + e = A_B + a$. Will man aus dem Brutto-Budget die Nettoziffern berechnen, so hat man $E_B - a = E_N = A_B - e = A_N$.

Geschichtlich ist das Netto-Budget das beiweitem ältere, und dass es trotz seiner sofort zu besprechenden Mängel sich so lange in der Praxis zu behaupten vermochte, wird nur dadurch erklärlich, dass die Finanzverwaltung auch bei Aufstellung von Netto-Etats die Brutto-Summen der Einnahmen und Ausgaben wusste und wissen musste, und daher für die Finanzverwaltung der ganze Unterschied darin bestand, dass sie beim Netto-Etat die Brutto-Summen schon der Berechnung der Netto-Ansätze zu Grunde legte, während beim Brutto-Etat diese Summen selbst zum Vorscheine kommen.

Der Netto-Etat ist also nur für Denjenigen mangelhaft und unvollständig, welcher den Etat als fertiges Resultat vor sich hat, und die Grundlagen, aus welchem derselbe berechnet wurde, nicht kennt. Die Mängel des Netto-Etats mussten sich also sofort fühlbar machen, sobald ausser der Finanzverwaltung Jemand da war, der ein Recht hatte, den Etat seiner Beurtheilung zu unterziehen und bei seiner endgiltigen Feststellung ein Wort mitzusprechen. Deshalb hat die verfassungsmässige Staatswirthschaft, durch welche die Volksvertretung zur Mitwirkung bei Feststellung des Staatshaushalts-Etats berufen wurde, überall den Netto-Etat durch den Brutto-Etat ersetzt.

So waren die Etats in Frankreich bis 1818 Netto-, von dieser Zeit ab sind sie Brutto-Etats. In Preussen ist der Brutto-Etat verfassungsmässig vorgeschrieben, indem nach Art. 99 der Verfassungsurkunde alle Einnahmen und Ausgaben des Staates auf den Etat gebracht werden müssen. Verhältnismässig spät hat das conservative England das Brutto-Budget eingeführt, indem nach Gneist erst im Jahre 1858 durch 17 und 18 Victoria, § 94: „In Erwägung, dass es angemessen ist, das Brutto-Einkommen und die Ausgaben des vereinigten Königreiches unter die unmittelbare Controle des Parlamentes zu bringen", die Bestimmung getroffen wurde, dass künftighin alle Gehalte, Erhebungs- und Verwaltungskosten der Zölle, der Inland-Revenue und der Post auf die vom Parlamente jährlich bewilligten Gelder angewiesen werden. Zu einem voll-

ständigen Brutto-Budget im continentalen Sinne hat es aber England nach Todd bis zur Zeit noch nicht gebracht.

Wenn der württembergische Staatshaushalts-Etat nur die Netto-Summen der Steuern aufweist, so hängt dies damit zusammen, dass daselbst die Steuern von den Gemeinden erhoben und an den Staat in Netto-Summen abgeführt werden.[1]) Uebrigens haben noch andere deutsche Staaten Netto-Budgets, welche aber in der Sache dadurch den Brutto-Budgets gleichkommen, dass in Beilagen zum Budget auch die Brutto-Summen nachgewiesen werden (Württemberg, Sachsen, Hessen).

Was nun die Mängel und Nachtheile des Netto-Budgets gegenüber dem Brutto-Budget betrifft, so fallen diese von selbst in die Augen und lassen sich alle darauf zurückführen, dass das Netto-Budget nicht alle Einnahmen und Ausgaben des Staates enthält, also ein unvollständiges Budget ist.

1. Das Netto-Budget lässt nicht die volle Belastung der Staatsgenossen entnehmen; 2. zeigt dasselbe nicht die wahre Grösse der Kosten der einzelnen Staatsleistungen, da, um diese zu ermitteln, zu dem reinen Aufwand die Betriebs- und Erhebungskosten der zur Deckung jener erforderlichen Einnahmen zugeschlagen werden müssen, welche im Netto-Budget nicht enthalten sind. Die Volksvertretung wäre also nicht in der Lage, sich aus dem Netto-Budget eine Vorstellung zu machen von den Verhältnissen des Finanzbedarfes zum Volkseinkommen, noch ein Urtheil darüber abzugeben, ob die einzelnen Staatsleistungen ihre Kosten, deren volle Höhe aus dem Netto-Budget eben nicht hervorgeht, werth sind; 3. und darin liegt der gewichtigste Vorwurf, entzieht das Netto-Budget einen bedeutenden Theil der Verwaltung, und zwar die Verwaltung der Einkommensquellen, ganz und gar der Controle der Volksvertretung. Wie oft mag bei drückenden Einkommensquellen in dem ungünstigen Verhältnisse zwischen Brutto-Einnahmen und Betriebs- und Erhebungskosten der Bestimmungsgrund gelegen sein, solche Einkommensquellen überhaupt aufzulassen.

[1]) K. V. Riecke, „Der württembergische Staatshaushalt" in Schmoller's „Jahrbüchern", Jahrg. 1883, S. 200. Widenmeyer, „Das Etat- und Cassenwesen des Königreichs Württemberg", S. 10.

Andererseits lässt sich nicht verkennen, dass das Netto-Budget weit übersichtlicher und handlicher ist, als das schwerfällige, mit Zahlen überladene Brutto-Budget.

Und diese Schwerfälligkeit des Brutto-Budgets wird in gleichem Masse wachsen, als der Staatsbetrieb grosser Privatwirthschafts-Unternehmungen (Eisenbahnen, Monopole u. a. m.) zunimmt, bei denen, im Gegensatze zu den staatswirthschaftlichen Erwerbsquellen, die Betriebskosten eine sehr beträchtliche Höhe erreichen. — Man wird hier am besten thun, die Vortheile beider Systeme mit einander zu verbinden, und die Nachtheile zu vermeiden, indem man in selbständigen Beilagen die Brutto-Summen nachweist, in den Haupt-Etat hingegen nur die Netto-Summen aufnimmt.[1])

Anmerkung. A. Wagner („Finanzw.", I, § 109) erklärt die Netto-Etats geschichtlich aus dem ganzen Zustande des älteren Finanzwesens. Die Verwaltung der Einnahmen war zumeist eine örtliche, daher die Erhebungskosten gleich vorweg in Abzug gebracht wurden und nur die Ueberschüsse für die Centralcasse in Betracht kamen, was dann zur Netto-Etatisirung führte. Erst das Princip der fiscalischen Casseneinheit und die Centralisation der Finanzverwaltung überhaupt, sowie die vermehrte Einsicht in das Wesen der Kosten der Einnahmen eines öffentlichen Haushaltes führten zum Brutto-Etat. Wie oben auseinandergesetzt, ist meines Erachtens der Beginn verfassungsmässiger Staatswirthschaft für die Einführung von Brutto-Budgets massgebend, da die Finanzverwaltung auch bei Netto-Etats die Brutto-Summen kennen musste und daher die Vortheile des Brutto-Budgets hatte.

Stein („Finzw.", I, 5. Aufl., S. 217 bis 221) hat denselben Grundgedanken wie Wagner in historischer Darstellung ausgeführt. Allein ausschliesslich in die Geschichte des Finanzwesens gehören Brutto- und Netto-Budget schon deshalb nicht, weil, wie wir oben gesehen, dieser Gegensatz noch heute von praktischer Bedeutung ist.

II. Czoernig gebraucht den Ausdruck Brutto-Budget noch in einem zweiten weiteren Sinne, worunter er alle durch die Staatscassen fliessenden Einnahmen und Ausgaben versteht, also nicht nur, wie oben im engeren Sinne, alle Einnahmen und Ausgaben für Rechnung des Staates.

Als Brutto-Budget in diesem Sinne erscheint das französische Budget, welches sowohl die für Rechnung der Departements und Communen erhobenen Zuschläge zu den

[1]) Siehe auch Wagner, „Finanzw.", I, 234, Anmerk. oben.

Staatseinnahmen, als auch die Specialbudgets der selbständigen in der Verwaltung der Staatscassen stehenden Specialfonde (Ehrenlegion, Nationaldruckerei, Marine-Invalidenstiftungs-Casse u. a. m.) in sich aufnimmt.[1]) Für das Brutto-Budget in diesem Sinne lassen sich drei Gründe geltend machen.

Erstens ist die Volkswirthschaft mit diesen Einnahmen in der gleichen Weise belastet, wie mit den Staatseinnahmen, man wird also die Grösse des öffentlichen Bedarfes nur aus der Summe beider entnehmen können. **Zweitens** werden die Gebahrungen mit diesen öffentlichen Geldern durch ihre Aufnahme in das Staatsbudget einer weitgehenden Publicität theilhaftig, während sie sonst entweder gar nicht, oder in eine nur beschränkte Oeffentlichkeit kämen. **Drittens** ist es für die Verwaltung der öffentlichen Gelder, insbesondere auch für die Regelung des Geldverkehres von Interesse, die vollständige Geldbewegung im Cassenhaushalte des Staates übersehen zu können.

III. *a)* Hält man consequent an dem Begriff des Brutto-Budgets in diesem weiteren Sinne fest, dann darf man auch bei den Einnahmen und Ausgaben des Staates für Rechnung der betreffenden Finanzperiode, für welche das Budget aufgestellt wird, nicht stehen bleiben, sondern muss auch jene Einnahmen und Ausgaben, welche auf Grund rückständiger Activ-, beziehungsweise Passivschuldigkeiten, von den Staatscassen vollzogen werden sollen, mit in das Budget aufnehmen, wobei selbstverständlich diese von den Ansätzen des laufenden Jahres schon wegen ihrer rechtlichen Verschiedenheit strenge zu sondern sind.

So werden nach **Schrott** im italienischen Budget die Rückstände (**residui**), von den Posten des laufenden Jahres getrennt nachgewiesen, und das Staatsbudget gewinnt dadurch, dass es alle Cassengebahrungen, nicht nur die Ansätze des

---

[1]) Wagner, „Finanzw.", I, § 113, gebraucht für solche Specialbudgets den Ausdruck **Neben-Etat**, aber in einem weiteren Sinne, da diese nach Wagner auch für **staatliche** Gelder apart stehender Fonde bestehen können. Dass Neben-Etats der letzteren Art in das Staatsbudget aufgenommen werden, folgt schon aus dem Begriff des Brutto-Budgets im engeren Sinne. Oben sub I.

laufenden Jahres, zusammenfasst, zugleich den Charakter eines Cassenhaushalts-Etats.

Entschieden unrichtig ist es aber, wie Schrott treffend bemerkt, Zahlungsrückstände mit den Ansätzen des laufenden Jahres zusammenzuwerfen.[1])

b) Abgesehen von den Rückständen, d. h. in den Vorjahren angewiesene Einnahmen und Ausgaben, welche aber noch nicht zur Zahlung gelangten, kommen im Staatshaushalte Ausgaben, seltener Einnahmen vor, welche ihrer Entstehung nach in die Rechnung bereits abgeschlossener Budgetperioden gehören und erst nachträglich zur Zahlungsanweisung gelangen.[2])

Die rechnungsmässige Behandlung solcher in den Dienst der abgeschlossenen Vorjahre zurückgreifenden Zahlungsschuldigkeiten kann eine doppelte sein. Entweder können dieselben einfach für den Dienst der laufenden Budgetperiode verrechnet werden, wobei man ihre sachliche Zugehörigkeit zum Dienste einer vorjährigen Periode vernachlässigt und sich daran hält, dass Alles, was in einer Budgetperiode neu angewiesen wird, auf den Dienst derselben gehört, oder es werden diese Posten, obwohl sie in der laufenden Periode zur Anweisung kommen, sachlich von der Rechnung des laufenden Dienstes gesondert und selbständig verrechnet.

Die erste Methode, welche in fast allen Staaten in Anwendung steht, hat den grossen Vorzug der Einfachheit, indem nach dem formellen Kriterium der Anweisung Alles auf den Dienst der laufenden Rechnung gestellt wird, was innerhalb der betreffenden Budgetperiode zur Anweisung kommt, hat aber den unverkennbaren Nachtheil, dass ein Jahresdienst mit Zahlungen belastet wird, die ihrer sachlichen Natur nach in denselben gar nicht hineingehören. Und man kann sich vom Standpunkte rechnungsmässiger Ordnung nicht dabei beruhigen, dass der Fehler der Mehrbelastung des Jahresdienstes wieder

---

[1]) Siehe hierüber Schrott a. a. O. S. 512 c.

[2]) Z. B.: Ein Staatsgläubiger, der an den Staat für eine im Jahre 1882 gemachte Lieferung eine Forderung hat, macht dieselbe erst 1885 geltend. Es gelangt daher die ihrer Entstehung nach in das Jahr 1882 gehörige Ausgabe erst 1885 zur Anweisung.

dadurch ausgeglichen wird, dass Ausgaben, welche sachlich in diesen Jahresdienst gehören, soferne sie erst nach Abschluss der Budgetperiode angewiesen werden, nicht zu Lasten dieses Jahresdienstes verrechnet werden, so dass das Zuviel auf der einen Seite durch ein entsprechendes Zuwenig auf der anderen Seite sich aufhebt.

Die zweite Methode, welche die Zahlungsschuldigkeiten, welche sachlich in die Rechnung der Vorjahre gehören, von der Rechnung des laufenden Dienstes trennt, ist daher die rechnungsmässig logische.

Es entsteht nun die Frage, welchen Einfluss die verschiedene rechnungsmässige Behandlung der eben besprochenen Zahlungsschuldigkeiten auf das Budget ausübt. Die erste Methode vermengt die Zahlungsschuldigkeiten, welche aus dem Dienst der Vorjahre herrühren, mit jenen für den laufenden Dienst, und demnach hätte es auch keinen Sinn, die Credite, auf Grund deren die Zahlungsanweisungen erfolgen, im Budget auseinanderzuhalten. Es besteht daher bei dieser Methode keine Scheidung der Credite des Budgets für das laufende Jahr und der Creditreste aus abgelaufenen Budgetperioden. So wie eine Budgetperiode zu Ende ist, gelten die nicht verwendeten Creditreste für erloschen, und soferne die auf diesen nunmehr erloschenen Creditresten präliminirten Zahlungsschuldigkeiten sich in einer späteren Budgetperiode geltend machen, müssen die hiezu erforderlichen Credite neuerlich in's Budget eingestellt und votirt werden, und zwar geschieht dies ohne Scheidung von den Crediten der neuen Budgetperiode. Es werden also diese Credite aus dem formellen Grunde, dass sie in der neuen Budgetperiode zur Anweisung gelangen sollen, schlechthin als Credite dieser Periode aufgefasst und dem entsprechend im Budget zusammen mit den anderen Crediten der betreffenden Budgetperiode votirt.[1])

Bei der zweiten Methode werden entsprechend der Scheidung der Zahlungsschuldigkeiten auch die zur Deckung

[1]) Für die hier erörterte Frage macht es keinen Unterschied, ob die Budgetperiode, d. h. der Zeitraum, in welchem die Credite zur Verwendung kommen können, mit der Finanzperiode zusammenfällt, oder dieselbe um einige Monate überdauert, wie in Oesterreich, Frankreich u. a.

derselben erforderlichen Credite geschieden. Dies geschieht in dem französischen Budget und darin liegt das Wesen der exercices clos und der exercices perimés des französischen Budgets.

Die Creditreste einer abgelaufenen Budgetperiode (exercices clos) können noch durch weitere vier Jahre zur Verwendung kommen, ohne dass dieselben einer neuerlichen Votirung bedürfen. Diese Creditreste werden nun gesondert nach den vier Jahresdiensten, auf welche sich dieselben beziehen, als service des exercices clos in das Budget neben den Crediten der laufenden Periode eingestellt; ihre Einstellung ist aber, wie bemerkt, eine formelle, da eine neue Votirung derselben nicht erfolgt, die Feststellung derselben vielmehr in dem Gesetze über den Rechnungsabschluss (loi des comptes) bereits vorhergegangen ist.

Fasst man den Begriff des Brutto-Budgets im weiteren Sinne Czoernig's, so dürfen die Credite für den Dienst der exercices clos in demselben nicht fehlen, da eben auch auf Grund dieser Credite von den staatlichen Cassen Zahlungen vollzogen werden. Sie müsssen aber auch schon deshalb in's Budget aufgenommen werden, weil auf Grund derselben von den Verwaltungsbehörden Anweisungen erlassen werden.

Nach Ablauf dieser vier Jahre, in welchen die Creditreste in den exercices clos fungirten, sind dieselben erloschen, in aller Regel ist dann die Forderung an den Staat verjährt.

Kommen aber gleichwohl für Rechnung solcher bereits abgethaner Budgetperioden Zahlungsschuldigkeiten innerhalb eines Zeitraumes von 30 Jahren seit dem Entstehen der Forderung an den Staat auf, so müssen die hierzu erforderlichen Credite neuerlich votirt werden, wie die Credite der laufenden Periode, werden aber von den letzteren geschieden, indem sie als Credite abgethaner Budgetperioden (service des exercices perimés) im Budget ihre gesonderte Stelle finden. [1])

[1]) Siehe hierüber, sowie über die gesammte französische Comptabilité publique: **Czoernig**, „Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung" etc. — **Hock**, „Die Finanzverwaltung Frankreichs". — **Audiffret**, „Syst. fin.", 5. Bd. **Montcloux**, „de la Compt. publ. de France".

IV. Die Function der anweisenden Behörden ist im Staatshaushalte principiell unvereinbar mit dem Zahlungsgeschäfte, welches selbständigen Organen, den Cassen, obliegt. Die anweisenden Behörden haben hinsichtlich der Einnahmeverwaltung die Gebühren der Zahlungspflichtigen zu bemessen, die Zahlungsaufträge ergehen zu lassen und die richtige Einzahlung zu überwachen, hinsichtlich der Verwaltung der Ausgaben sind sie allein berechtigt, den Staat zu verpflichten und Zahlungsanweisungen an die staatlichen Cassen auszustellen. Die Vollziehung der von den anweisenden Behörden angeordneten Gebahrungen steht ausschliesslich den Cassen zu.

Nur ausnahmsweise steht gewissen Kategorien von Einhebungsstellen gleichzeitig die Bemessung der Gebühr und die Einhebung der geschuldeten Beträge zu. Offenbar liegt der Grund dieser Trennung zwischen anweisenden Behörden und vollziehenden Cassen in den Vortheilen der Arbeitstheilung und in der grösseren Sicherheit des Staatsvermögens, wenn die Verwaltung desselben zwei verschiedenen Organen zusteht.

So lange Anweisung und Vollziehung sich decken, ist diese Scheidung ohne Einfluss auf das Budget. Die Ausführung des Budgets vollzieht sich dann in zwei selbstständigen, aber congruenten Stadien. Die Beträge werden zunächst nach Massgabe des Budgets zur Anweisung, sohin auf Grund der Anweisungen zur Vollziehung gebracht. — Nun lehrt aber die Erfahrung der Finanzverwaltung, dass zwischen den erlassenen Zahlungsaufträgen und den vollzogenen Abstattungen, insbesondere auf dem Gebiete der Einnahmeverwaltung, eine nicht unbeträchtliche Divergenz besteht. So wird z. B. alljährlich ein gewisser Procentsatz der vorgeschriebenen und angewiesenen Steuerschuldigkeit uneinbringlich.

Es ergibt sich nun die Frage, ob und in welcher Weise diese Divergenz in dem Budget Berücksichtigung zu finden hat.

Soll das Budget Richtschnur für die anweisenden Verwaltungsbehörden sein, so muss es offenbar diejenigen Ansätze enthalten, welche diesen Behörden bei Erlassung der Anweisungen massgebend sein sollen, das sind die Ansätze der

Gebühren. Andererseits ist es aber für die Herstellung des Gleichgewichtes im Staatshaushalte nothwendig, dass die thatsächlichen, und nicht die beabsichtigten Einnahmen und Ausgaben mit einander bilanziren, es erfordert daher die Differenz zwischen den anzuweisenden Gebühren und den thatsächlichen Einnahmen und Ausgaben wohl ihre Berücksichtigung.

Es gibt nun zwei Wege, auf welchen der Unterschied zwischen Gebühr und Abstattung seine Ausgleichung im Budget finden kann. Der eine Weg, welchen nach Schrott das italienische Budget einschlägt,[1]) ist der, dass für die Gebühr und Abstattung je ein besonderer Ansatz gemacht wird, der andere Weg besteht darin, dass das Minus der Einnahmen gegenüber den Einnahmeschuldigkeiten als selbständige Grösse in's Budget der Ausgaben gestellt wird.

Den zweiten Weg beobachtet das französische Budget, welches im Budget der Ausgaben einen Ansatz für Nachlässe und Uneinbringlichkeiten enthält (degrèvements et non valeurs), und nach Regenauer das badensische Budget, welches im Titel „Allgemeine Cassenverwaltung" Einnahmen „durch Abgang von Passivresten" und Ausgaben „durch Abgang von Activresten" veranschlägt.[2]) Wo diese Differenz sofort von den Einnahmeschuldigkeiten in Abzug gebracht wird, erscheint das Princip der Vollständigkeit des Budgets nicht gewahrt.

V. An dieser Stelle sind noch zwei besondere Ansätze zu erwähnen, welche in aller Regel im vollständigen Budget ihre Stelle finden, es sind dies der **Dispositions-** und der **Reservefond.**

Der Dispositionsfond wird für solche Ausgaben präliminirt, welche im Interesse des Staates von der Oeffentlichkeit ausgeschlossen bleiben. Die Zweckbestimmung und Verwendung dieses Fonds bleibt dem freien Ermessen der Regierung überlassen, welche hinsichtlich desselben auch von der Rechnungslegung losgelöst ist. Gleichwohl darf auch der Dis-

---

[1]) Da, wie oben III *a*) bemerkt, das italienische Budget auch die Rückstände aufweist, so ergeben sich in demselben die folgenden Ansätze: 1. Die laufende Gebühr (competenza). 2. Die Rückstände (residui). 3. Die voraussichtlichen Abstattungen (incassi, beziehungsweise pagamenti provisti).

[2]) Schrott a. a. O. S. 508.

positionsfond nur für Staatszwecke verausgabt werden. Die sächsische Verfassung bestimmt in § 99 ausdrücklich, dass Ansätze für geheime Ausgaben nur insoweit im Staatshaushalts-Etat vorkommen können, als eine schriftliche, von mindestens drei verantwortlichen Ministerialvorständen contrasignirte Versicherung des Königs bezeugt, dass die Verwendung zum wahren Besten des Landes stattfinden werde.

Während also der Dispositionsfond dazu bestimmt ist, für voraussehbare geheime Zwecke des Staates verausgabt zu werden, soll der Reservefond nach der Voraussicht der Regierung unbeausgabt bleiben und nur für den Fall unerwarteter dringlicher Bedürfnisse zur Deckung bereit sein. Der Reservefond erscheint also gewissermassen als Correctiv gegen die Unbestimmtheit des Voranschlages, und soll die Regierung im Falle unvorgesehener dringender Ausgaben von der Verlegenheit befreien, sich im Augenblicke des Bedarfes erst die erforderlichen Gelder zu beschaffen. Der Reservefond ist, wenn er auch in das Budget der Ausgaben aufgenommen wird, kein Aufwandzweck des Staates, sondern ein Deckungsmittel für unerwartete Aufwandzwecke. Demnach müssen auch im Falle der nur in den Grenzen Rechtens zulässigen Inanspruchnahme des Reservefonds die Ausgaben auf dem ihnen entsprechenden sachlichen Titel verrechnet werden.

Die Frage, ob für einen Reservefond im Budget Vorsorge zu treffen sei, ist nicht allgemein zu beantworten, sondern hängt immer von der Finanzlage des concreten Staates ab. Sind die Cassenbestände eines Staates an sich gross genug, um im Falle unvorhergesehener Ausgaben ohne Schaden eine Verringerung zu vertragen, oder ist der Staat leicht in der Lage, eine schwebende Schuld aufnehmen zu können, dann ist ein Reservefond wohl zu entbehren.[1]) Für die ältere Finanzverwaltung, in welcher die augenblickliche Beschaffung von Geldern immer mit grossen Schwierigkeiten verbunden war, war die Veranschlagung eines Reservefonds ein Gebot der Nothwendigkeit.

---

[1]) „Die Ausgabe von Schatzscheinen für die genannten Zwecke ist ein passendes Mittel zur Ersetzung oder Ergänzung baarer Reservefonde, weil sie weniger Zinsen kostet." — Wagner, „Finanzw.", S. 136, Anm.

Nach Sonnenfels (a. a. O., S. 64) würde es „die unverzeichlichste Unbedachtsamkeit verrathen, woferne nicht schon in dem Aufwandsüberschlage den unvorhergesehenen Abgängen ihre eigene Rubrik zugeeignet wäre, und da sich diese Abgänge Jahr für Jahr, nur einmal bei diesen, ein anderesmal bei jenen Gegenständen ereignen, so sind sie ordentlich mit unter die Bedürfnisse zu setzen, denen daher in dem Finanzsystem die Bedeckung zuzusagen hat."

Begrifflich genommen, wird man Schrott Recht geben müssen, dass der Reservefond nicht in das Budget gehöre, welches die voraussichtlichen und wahrscheinlichen, nicht aber die blos möglichen Ausgaben und die zu ihrer Deckung erforderlichen Einnahmen zur Darstellung bringen soll.

Anmerkung. Die meisten deutschen Staaten nehmen noch zur Zeit eine Veranschlagung für den Reservefond vor, allerdings gegenwärtig in geringerer Höhe, als ehedem. Die sächsische Verfassung schreibt in § 106 ausdrücklich die Aufnahme eines Reservefonds vor. In England besteht der sogenannte Treasury Chest Fund, der sich aus den „Army Extraordinaries" entwickelte, später unter dem Namen „Commissariat chest Fund" vorkam, und dazu dient, für die „Extraordinary Expenses incurred and not provided for" vorzusorgen. Noch im zweiten Decennium unseres Jahrhunderts waren die Voten für diesen Fond sehr bedeutende (Report on publics monies 1857, P. P. 279 — Sess. 2, und Todd, S. 474).

Im italienischen Budget werden nach Art. 38 des Gesetzes vom 17. Februar 1884 im Budget zwei Reservefonde veranschlagt; der eine Fondo di riserva per le spese obligatorie e d'ordine (Reservefond für obligatorische und ordnungsmässige Ausgaben) und der andere Fondo dir. per le spese impreviste (Reservefond für unvorhergesehene Ausgaben). Für die Inanspruchnahme beider bestehen verschiedene rechtliche Normen.

§ 3. Specialisirung und Centralisation der Fonde im Budget.

Es lässt sich geschichtlich nachweisen, dass man, so oft der Bereich der Staatsthätigkeiten sich um eine neue staatliche Leistung erweiterte, zur Deckung der mit dieser verbundenen Kosten eine neue Einkommensquelle, einen neuen Fond zu beschaffen suchte, der dann für alle Zukunft zur Deckung eben desselben Aufwandzweiges bestimmt blieb, welcher der

ursprüngliche Anlass seiner Beschaffung gewesen war.[1]) Drei Gründe mussten vornehmlich diese geschichtliche Entwicklung fördern. Einmal war bei dem Mangel eines einheitlichen Generalfinanz-Etats ein anderes Mittel zur Gewährleistung des Gleichgewichtes im Staatshaushalte überhaupt nicht vorhanden, als jeder Ausgabe eine ihr entsprechende Einnahme gegenüberzustellen, oder mit anderen Worten, als die Fonde in Uebereinstimmung mit den zu deckenden Aufwandzweigen zu specialisiren. Zweitens verlangten allerorten die Stände, sobald sie dem Landesfürsten bei der Insufficienz der Domanial-Einkünfte Subsidien bewilligten, dass diese nur den von ihnen genehmigten Zwecken zugewendet werden, und das wurde am sichersten dadurch herbeigeführt, dass die ständischen Beiträge, gleichviel ob sie für eine einzelne Finanzperiode, oder für die Dauer bewilligt wurden, sofort für die betreffenden Zwecke bestimmt wurden. So führte auch das Princip der Appropriation der Credite zur Specialisirung der Fonde.

Hand in Hand damit ging die Specialisirung der Cassen, indem einerseits für neu gebildete Fonde besondere Fonds- oder Zweckcassen errichtet wurden, und indem andererseits sich die ständische Casse als Verwalterin der ständischen Beiträge in ihrem selbständigen Wirkungskreise gegenüber den landesherrlichen Cassen behauptete. Endlich führte auch drittens die Decentralisation der Verwaltung dazu, dass die Provinzialcassen ihre Einnahmen als specielle Fonde für die auf sie angewiesenen Ausgaben betrachteten.[2])

Allein die Einrichtung der specialisirten Fonde brachte so empfindliche Nachtheile mit sich und war ein solcher Hemmschuh in der Entwicklung der Finanzwirthschaft und einer freien Geldbewegung im Cassenhaushalte insbesondere, dass man dieselbe überall durch die Centralisation der Fonde (vom Standpunkte des Cassenhaushaltes „Princip der fiscalischen Casseneinheit") zu ersetzen suchte, sobald man

[1]) Siehe Justi, „Staatswirthschaft", II, S. 411, „Gleichwie alle diese Anstalten nur nach und nach entstanden sind, so hat man auch für jede neue Ausgabe, wie sie sich ereignet hat, einen Fond ausfindig zu machen gesucht, und wenn man denselben gefunden hat, so hat man sich begnügt."

[2]) Wagner, §. 112.

die Vortheile der Specialisirung auf andere Weise zu wahren verstand.

Der Nachtheil specialisirter Fonde bestand aber hauptsächlich darin, dass die Gelder bestimmter Fonde oft unbenützt in den Cassen lagen, weil die auf dieselben gesetzten Aufwandzweige erst in einem späteren Zeitpunkte Deckung erheischten, während andere Aufwandzweige augenblicklich Noth litten, weil die für sie specialisirten Fonde noch nicht flüssig worden waren.

So berichtet Montcloux,[1]) dass Sully's Bemühen um eine geordnete Cassenverwaltung dadurch illusorisch wurde, dass die Comptables oft bei vollen Cassen Zahlungen vorweigerten, indem sie vorgaben, die eingegangenen Gelder seien nicht für die angewiesenen Zwecke bestimmt.

Denselben Misstand rief die Specialisirung der Fonde im englischen Zahlamte der Marine hervor, indem für Einen Ausgabenzweck Gelder im Ueberfluss vorhanden sein konnten, während der Andere unberücksichtigt bleiben musste.[2])

Weiters lässt das Princip specialisirter Fonde „eine wohlüberlegte und gerechte Eintheilung aller Ausgaben nicht zu. Man erwägt jeden Aufwand für sich, aber „man übersieht die Sache niemals im Ganzen. Die beste Anstalt muss unterbleiben, wenn kein Fond hiefür vorhanden ist."[3]) Drittens wird die Verwaltung mittelst specialisirter Fonde oft eine unwirthschaftliche, indem nur selten die für einen bestimmten Zweck erforderlichen Gelder genau mit dem Erträgnisse des diesem Zwecke zugewiesenen Fonds übereinstimmen, wobei dann leicht kleinere Ueberschüsse doch verbraucht werden, die bei Centralisation der Fonde hätten erspart werden können.

---

[1]) A. a. O. S. 36 „Défense fut faite de retarder les paiements; mais l'application des fonds spéciaux à certaines dépenses rendait cette précaution illusoire, car il arrivait souvent, que les caisses étaient pleines, et qu'on refusait d'acquitter les ordonnances, sous le prétexte que les fonds recouvrés n'étaient pas ceux qu'on avait affectés au paiement."

[2]) Philippovich, „Bank v. England", S. 118.

[3]) Justi, „Staatswirthschaft", II, S. 411.

Viertens widerspricht die Specialisirung der Fonde der wirthschaftlichen und juristischen Natur des Geldes, der Stellung der Regierungswirthschaft als Einzelwirthschaft gegenüber der Volkswirthschaft und den Aufgaben der specifischen Geldverwaltung innerhalb der Finanzwirthschaft.

Das Geld ist wirthschaftlich wie juristisch eine vertretbare Sache, und es ist sinnlos, es dadurch zur Species machen zu wollen, dass man es zu einem speciellen Zwecke bestimmt. Geld des einen Fonds ist vom Gelde des anderen Fonds deshalb seiner Natur nach nicht verschieden, weil beide zu verschiedenen Zwecken verwendet werden sollen. So nothwendig es ist, sich der Uebereinstimmung zwischen Einkommen und Aufwand zu vergewissern, so unverständig ist es, dieses Ziel dadurch erreichen zu wollen, dass man Gelder verschiedener Fonde zu unter einander nicht vertretbaren, zu Sachen in specie macht.

Ebenso wird die wirthschaftliche Function des Geldes als allgemeines Circulationsmittel der Volkswirthschaft ausser Acht gelassen, wenn man es unnöthigerweise wegen einer vermeintlichen Specialisirung in den Cassen zurückbehält. Vielmehr muss es Aufgabe der specifischen Geldverwaltung innerhalb der Regierungswirthschaft sein, das der Volkswirthschaft entzogene Geld derselben so schnell als möglich zurückzuführen, den Process des Geldumlaufes zwischen Finanz- und Volkswirthschaft so viel als möglich zu beschleunigen, während derselbe durch die Specialisirung der Fonde, wie wir gesehen, verlangsamt wird.

Lassen sich nun gegenüber diesen Nachtheilen die Vortheile der Specialisirung durch Aufstellung eines einheitlichen Generalfinanz-Etats, welcher die Uebereinstimmung der Einnahmen und Ausgaben aufweist, und durch rechnungsmässige Controle der Appropriation der Credite weit besser erreichen, so ist es leicht begreiflich, dass in der Finanzverwaltung die Centralisation der Fonde allenthalben sich durchgerungen hat. Am deutlichsten lässt sich die geschichtliche Entwicklung in England verfolgen.[1]) Jede Hauptclasse der Staatseinnahmen

[2]) Siehe hierüber Blackstone, I, 329 bis 333, Gneist, „Bud. u. G." S. 38, Anm.

bildete in der älteren Finanzverwaltung einen eigenen Fond, aus welchem gewisse Ausgaben des Staates bestritten wurden. Nach Philippovich [1]) „beginnen die Consolidirungsbestrebungen mit dem Anwachsen der Staatsschulden, indem zur Zahlung der Interessen und zur Tilgung derselben die Eingänge aus verschiedenen Steuern vereinigt wurden. Vom Jahre 1697 bis 1710 werden nicht weniger als sechs solcher Fonde gebildet. Ihre Vereinigung zum Aggregate Fund erfolgte 1715".

In ähnlicher Weise dürften der General Fund und der South sea Fund entstanden sein.

Unter Georg III. wurden diese drei Fonde 1787 zum consolidirten Fonde zusammengefasst, der gegenüber dem jährlich zu bewilligenden Budget die dauernden Einkünfte des Staates enthält und auf welchen die gesetzlichen Ausgaben des Staates gesetzt sind.

Es ist aber festzuhalten, dass die Scheidung des consolidirten Fonds und der jährlich zu bewilligenden Einkünfte in England nicht etwa eine cassenmässige Specialisirung, sondern nur eine im Rechte begründete, rechnungsmässige Scheidung bedeutet; ja gerade in England ist das Princip der fiscalischen Casseneinheit durch Centralisation aller Gelder des Staates in der Bank von England am strengsten durchgeführt.[2])

Die Rückwirkung des Princips der Centralisation der Fonde auf den Staatshaushalts-Etat äussert sich darin, dass derselbe als einheitliches Ganzes die sämmtlichen Einnahmen und Ausgaben des Staates zusammenfasst, sämmtliche Fonde rechnungsmässig centralisirt und so wenigstens in der Idee das Princip einer einheitlichen Staatscasse verwirklicht, während die Specialisirung der Fonde ein einheitliches Budget nicht aufkommen lässt, indem trotz rechnungsmässiger Vereinigung doch so viele Specialbudgets bestehen, als specielle Fonde da sind.

Eine berechtigte Ausnahme von dem Principe der Centralisation der Fonde, welche die Geschichte kennt und die auch noch zur Zeit in der Türkei und in Aegypten besteht,

---

1) Bank von England. O. S. 109.

2) Siehe Philippovich a. a. O.

liegt in der Specialisirung gewisser Einkommensquellen zur Deckung der Staatsschuld. Diese Massregel erfolgt im Interesse der Staatsgläubiger, gegen welches in creditbedürftigen, finanziell schwachen Staaten die obigen Postulate rationeller Finanzverwaltung in den Hintergrund treten.

Vorübergehend bestand, wie wir oben (Seite 69) gesehen, ein Specialbudget der Fonde für die Staatsschuld in Frankreich nach der Restauration, um nach der Consolidation der Finanzen wieder beseitigt zu werden. Sollte die Finanzwirthschaft der Türkei und Aegyptens jemals wieder zu voller Ordnung und ungetrübter Vertrauenswürdigkeit zurückkehren, würde mit der Nothwendigkeit besonderer Garantien für die Staatsgläubiger auch diese Specialisirung der Fonde schwinden.

Abgesehen hievon kommen specielle Fonde von mehr oder weniger Bedeutung vor für besondere Zwecke des Staates transitorischer Natur (Fond der Kriegskosten des deutsch-französischen Krieges), sowie für solche Zwecke des Staates, welche im Interesse der Verwaltung eine Loslösung von den allgemeinen Fonden wünschenswerth erscheinen lassen.[1]) Ueber die Beziehung der Specialbudgets solcher Fonde zum Staatsbudget ist auf den vorigen Paragraph zu verweisen.

Anmerkung. In der geschichtlichen Begründung der Specialisirung der Fonde komme ich zu dem gleichen Resultate, wie Adolf Wagner, der die Abweichungen von dem Principe der fiscalischen Casseneinheit auf die drei Typen: 1. Trennung der ständischen von den landesfürstlichen Cassen, 2. Cassen für jede Provinz, 3. Zweckcassen zurückführt. Nur ist das Cassensystem selbst Folge, nicht Ursache der Specialisirung der Fonde.

Dem entsprechend wurde der Versuch gemacht, die Umstände zu ergründen, welche zur Specialisirung der Fonde geführt haben und damit nothwendigerweise die entsprechende Gestaltung des Cassensystems mit sich brachten.

Siehe auch Leroy-Beaulieu, II, S. 16.

§ 4. Dauer und Beginn der Bugetperiode.

Schon Justi stellt die Forderung auf, dass in der Regierungswirthschaft alljährlich ein neuer Etat errichtet werde,

---

[1]) Specialbudgets in Frankreich, weitere Beispiele hiefür bei Wagner a. a. O. S. 240, Anm.

da „sowohl die Angelegenheiten des Staates und der dazu erforderliche Aufwand, als die Einkünfte desselben beständigen Veränderungen unterworfen sind".[1]) Und wir dürfen wohl hinzufügen, dass, je grösser ein Staat ist, es bei dem Umfange und der Mannigfaltigkeit seiner Bedürfnisse desto schwerer angehen dürfte, auf mehr als ein Jahr hinaus Einnahmen und Ausgaben festzusetzen, zumal die Erfahrung lehrt, dass selbst bei einjährigen Etatperioden Nachtragscredite und Etatüberschreitungen häufig genug vorkommen. Je grösser der Zeitraum ist, der zwischen der Schätzung der nur wahrscheinlichen Grössen des Budgets und der Realisirung derselben gelegen ist, desto leichter können Umstände eintreten, welche eine Aenderung der Etatpositionen zur Folge haben und desto mehr verlieren daher die letzteren an Wahrscheinlichkeit. Abgesehen hievon wird die politische Seite der Frage in Verfassungsstaaten[2]) wohl nicht in Abrede zu stellen sei. Einjährige Etatperioden gewähren der Volksvertretung die Garantie, dass sie alljährlich zu einer Session zusammenberufen werden, und die Zustimmung zu mehrjährigen Etatperioden würde einen Verzicht der Volksvertretung auf diese Garantie bedeuten.[3]) Wenn man den Einwand erhebt, dass bei einjährigen Etatperioden eine gründliche Durchberathung des ganzen Etats jährlich schon wegen Zeitmangels nicht thunlich sei, so ist dagegen zu erinnern, dass bei der Scheidung des consolidirten Budgets von dem jährlich variabeln dieses letztere allerdings alljährlich einer eingehenden Prüfung seitens der parlamentarischen Körperschaften unterworfen werden könne, dass daher aus diesem Grunde eine staatsrechtliche Theilung des Budgets bei rechnungsmässiger Einheit desselben anzustreben sei, während bei mehrjährigen Etatperioden nur ein Uebel mit dem anderen vertauscht würde.

Wo mehrjährige Etatperioden bestehen, wie in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten, ist wieder ein doppeltes

---

[1]) Siehe auch Seckendorf's Ausf., S. 32 oben.

[2]) Siehe die geschichtlichen Ausführungen des 5. Capitels.

[3]) Léon Say rechnet die Einjährigkeit der Budgetperiode zu den Principien des Budgets, „Revue d. D. M.", Jhrg. 1885, Heft vom 15. Januar. „Le budget devant les chambres."

möglich. Entweder wird für jedes einzelne Jahr der mehrjährigen Etatperiode ein besonderer Etat aufgestellt, wie z. B. bei den zweijährigen Etatperioden in Baden und Württemberg, oder ein und derselbe Jahresetat gilt gleichmässig für jedes Etatjahr, wie bei den zweijährigen Etatperioden in Bayern und Sachsen.

Offenbar muss die Frage, ob man sich für die eine oder die andere Art mehrjähriger Etatperioden entscheidet, von der Gleichmässigkeit und Stabilität der Einnahmen und Ausgaben in den mehreren hintereinanderfolgenden Jahren einer Etatperiode abhängig gemacht werden.

Was den Beginn der Etatperiode betrifft, so ist derselbe so zu bestimmen, dass der Etat regelmässig vor Beginn des Finanzjahres, aber auch nicht zu lange vor diesem Zeitpunkte festgestellt sei. In dieser Hinsicht bedarf das österreichische Etatjahr dringend einer Abänderung, da seit mehr als einem Decennium es zur Ausnahme geworden, dass der Etat vor Beginn der neuen Finanzperiode zu Stande gekommen ist. Die Verwaltung wird dadurch während der ersten Monate des Jahres bis zur nachträglichen Erledigung des Etats zu einer etatlosen, und die spätere Aufstellung des Etats für das ganze Jahr hat, insoweit es sich um den bereits abgelaufenen Theil des Jahres handelt, einfach keinen Sinn. Denn es gibt keine Etatisirung hinsichlich eines verflossenen Zeitraumes, man hat vielmehr ohne Etat verwaltet. [1]) Nach dem Wortlaute der österreichischen Verfassung [2]) ist in der verspäteten Feststellung des Staatshaushalts-Etats eine Gesetzwidrigkeit gelegen.

Das Gesetz bestimmt, dass die Steuerbewilligung jährlich erfolge und dass Voranschläge des Staatshaushaltes festgestellt werden. Damit ist offenbar der Etat für das ganze Finanzjahr gemeint. Wenn nun aber erst nach Verlauf einiger Monate

[1]) Léon Say a. a. O. zählt auch die vor Beginn der Budgetperiode erfolgte Feststellung zu den Principien des Budgets. „Le budget doit être préalable." Der Hinweis auf England, wo das Budget immer erst im Laufe der Finanzperiode zu Stande kommt, ist, wie Say richtig ausführt, nicht zutreffend.

[2]) Al. *c)*, § 11 des Grundges. vom 21. December 1867, Nr. 141 R. G. Bl.

des Etatjahres der Etat zu Stande kommt, so liegt in Wahrheit nur in Bezug auf den restlichen Theil des Jahres ein Voranschlag vor, bezüglich der abgelaufenen Zeit hat im Widerspruche mit dem Gesetze ein Etat nicht bestanden.[1]

Der Grund dieser abnormen Verhältnisse liegt in Oesterreich einerseits in der Mehrheit neben einander bestehender parlamentarischer Körperschaften, des Reichsrathes, der Delegationen, der Landtage, die eine rechtzeitige Einberufung des Reichsrathes oft unmöglich machen, andererseits darin, dass die Feststellung des Etats für die gemeinsamen Angelegenheiten vorhergegangen sein muss, ehe eine endgiltige Entscheidung über den Bedarf des Staates gefällt werden kann, da der auf die Reichsrathsländer entfallende Beitrag zu den Kosten der gemeinsamen Angelegenheiten zum Finanzbedarf des Staates hinzugerechnet werden muss.

Was nun den zu wählenden Zeitpunkt für den Beginn der Etatperiode betrifft, so würde sich mit Rücksicht auf die Erfahrungen der letzten Jahre der 1. April empfehlen.

Anmerkung. Auch in anderen Staaten hat sich der Anfang der Etatperiode mit Neujahr als unzweckmässig erwiesen. So haben Preussen und das Deutsche Reich den Beginn des Etatjahres auf den 1. April, Italien auf den 1. Juli verlegt. In Frankreich ist nach Leroy-Beaulieu eine Reform dringend geboten. Der gemeinsame Grund dafür, dass das Etatjahr in diesen Staaten in seinem Beginn von dem Kalenderjahre abweicht, scheint darin gelegen, dass die Herbstsession der Volksvertretung für die parlamentarische Berathung des Etats zu kurz dauert, während eine Berathung des Etats in der vorhergehenden Frühjahrssession bei Beginn der Etatperiode mit 1. Januar doch zu verfrüht wäre. Deshalb wird der Beginn des Finanzjahres am besten auf einen der Frühjahrssession der parlamentarischen Körperschaften sich anschliessenden Zeitpunkt verlegt.

---

[1]) Uebereinstimmmend Laband, 3 (2), S. 344, hinsichtlich des Verfassungsrechtes für das Deutsche Reich. — Eine Derogation der betreffenden Verfassungsbestimmung für das einzelne Finanzjahr wäre ohneweiters denkbar, nur müsste dann, da es sich um eine Verfassungänderung handelt, für das derogirende Gesetz die Zweidrittel-Majorität constatirt werden.

VIERTES CAPITEL.

Die administrative Vorbereitung und parlamentarische Behandlung des Budgets.

§ 1.[1]) Die administrative Vorbereitung des Budgets.

I. Die Einheit des Budgets.

Als oberster Grundsatz für die administrative Vorbereitung des Budgets hat die **Einheit** desselben zu gelten.[2]) So wie die Persönlichkeit des Staates trotz der Vielheit und Verschiedenartigkeit der für dieselben handelnden Organe, trotz der Mannigfaltigkeit der staatlichen Geschäfte und der weitgehenden Autonomie der einzelnen Territorien des Staates immer nur als **einheitliche** gedacht werden kann, so kann es auch nur **ein** Staatsbudget geben, welches die Gesammtheit **aller** staatlichen Einnahmen und Ausgaben in sich vereinigt. Wenn irgendwo, so hat beim Budget **die einheitliche Form** der getreue Ausdruck **der Sache** selbst zu sein, und da die Einheit der Staatswirthschaft **sinnlich** nicht wahrgenommen werden kann, kommt dem Budget die Bedeutung zu, nicht nur der formale Ausdruck des geordneten Staatshaushaltes,

---

[1]) **Schrott** a. a. O. — **Rühl** a. a. O. — **Escherich** a. a. O. — **Kieschke** a. a. O. und die bei diesen angegebene Literatur.

[2]) Siehe Léon Say a. a. O. Von cameralistischen Schriftstellern bes. Kieschke, § 5 ff, und Rühl, § 28, I, auch Leroy-Beaulieu, II, S. 7.

sondern auch das Symbol der Einheitlichkeit der Staatswirthschaft überhaupt zu sein.

Aus der Einheit des Budgets folgt, dass die Voranschläge der Ausgaben und Einnahmen nicht als selbständige Grössen, sondern als Theile des höheren Ganzen dargestellt werden müssen, und die Zugehörigkeit der Einnahmen und Ausgaben zur einheitlichen Individualwirthschaft des Staates ist dadurch ersichtlich zu machen, dass die Gesammtsummen der Einnahmen und Ausgaben mit einander bilanzirt werden.

Ferner verbietet es die Einheit des Budgets, dasselbe, sei es nach welchem Gesichtspunkte immer, in selbständige Stücke zu zerlegen, insbesondere kann die Loslösung des ausserordentlichen vom ordentlichen Budget nicht gebilligt werden, es hat vielmehr diese und jede wie immer geartete Verschiedenheit innerhalb des einheitlichen Budgets ihre Berücksichtigung zu finden. Die übersichtliche Gliederung und Eintheilung des einheitlichen Budgets ist eben das Mittel, bei Wahrung der Einheit die vorhandenen Verschiedenheiten anschaulich zu machen.

Es wird sich im Folgenden zeigen, dass auch bei der parlamentarischen Berathung des Budgets, sowie im Budgetgesetze selbst das Princip der Einheit gewahrt werden müsse.

II. Berechnung und Schätzung der einzelnen Budgetpositionen.

A. Nur derjenige Theil der Einnahmen und Ausgaben des Budgets lässt die Gewissheit mathematischer Berechnung zu, welcher periodisch in unveränderter Grösse zum Vorschein kommt, beziehungsweise dessen Aenderungen nur mit Willen und Absicht der Regierung eintreten und auf Grund der beabsichtigten Aenderung sich wieder genau vorherberechnen lassen. Dahin gehören z. B. die Civilliste, die Besoldungen systemisirter Dienststellen u. a. m. Aenderungen sind hier nie zufällig und es lassen sich daher die Ansätze in Uebereinstimmung mit dem systemisirten Gebührenstand ziffermässig feststellen.

B. Dagegen lassen die Positionen mit periodisch veränderlichen Grössen eine sichere Berechnung überhaupt nicht

zu und das Ziel bei Feststellung derselben kann hier nur in einer mehr oder weniger zutreffenden Schätzung, in einer Wahrscheinlichkeitsrechnung gelegen sein. Den Anhaltspunkt für eine richtige Schätzung bieten zunächst die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen.

Da nun die Grössen der hieher gehörigen Positionen in den einzelnen Perioden Schwankungen unterworfen sind, so lässt sich logischerweise unter sonst gleichen Umständen das Mittel der schwankenden Grössen als für die Zukunft wahrscheinlich annehmen. Es soll aber sofort ausdrücklich hervorgehoben werden, dass eine solche Durchschnittsberechnung nur rebus sic stantibus zulässig ist.

Wenn in der Praxis der Finanzverwaltung häufig die auf der Durchschnittsberechnung beruhenden Schätzungen des Etats sich als unverlässlich erwiesen haben, so liegt zumeist der Grund darin, dass man in gewohnter Weise den Durchschnitt vorjähriger Ergebnisse berechnete, ohne in Erwägung zu ziehen, dass eine solche wegen geänderter Verhältnisse nicht mehr zulässig erscheine.

Auf die Gleichheit, beziehungsweise Verschiedenheit der massgebenden Umstände ist ferner Rücksicht zu nehmen bei Erwägung der Frage, auf wie viel Jahre bei der Durchschnittsberechnung zurückzugreifen sei, damit das Mittel der Wahrheit am nächsten komme. Nach dem Gesetze mathematischer Wahrscheinlichkeit müsste eine möglichst grosse Zahl von Jahren herangezogen werden. Dem steht aber eben im Wege, dass, sowie auf eine zu entfernte Vergangenheit zurückgegangen wird, die Grössen der entfernteren Bilanzjahre [1]) zumeist vermöge der thatsächlich geänderten Verhältnisse unbrauchbar geworden sind. Es erscheint demnach bei dem raschen Wechsel aller Lebensverhältnisse ganz angemessen, wenn in Oesterreich zur Berechnung des Durchschnittes die Ergebnisse der drei letzten Jahre herangezogen werden. Hingegen wird der Charakter der Durchschnittsberechnung schon zu sehr abgeschwächt, wenn man in Preussen derzeit blos einen zweijährigen

---

[1]) Dieser schon von Feder a. a. O., § 75 eingeführte Terminus erscheint mir ganz zutreffend.

Durchschnitt berechnet.[1]) Man nähert sich damit wieder der ursprünglichsten und ältesten Methode, die Ergebnisse des letztvergangenen Jahres als im nächsten Jahre wahrscheinlich anzusehen und übersieht den Vorzug der Durchschnittsberechnung, die individuellen Besonderheiten einzelner Jahre auf einen längeren Zeitraum zu vertheilen und dadurch soviel als möglich auszugleichen.

Bei der Durchschnittsberechnung selbst ist aber darauf Bedacht zu haben, ob nicht bei den Grössen der mehreren hintereinanderfolgenden Jahre eine gleichmässige Tendenz zu steigen, beziehungsweise abzunehmen, bemerkbar sei.

In diesen Fällen ist die wahrscheinliche Grösse nicht gleich dem arithmetischen Mittel der letztjährigen Ergebnisse, sondern es muss hier der Steigungs-, beziehungsweise Abnahmecoëfficient berechnet und zur Grösse des letzten Bilanzjahres hinzugerechnet werden. Betragen z. B. die Grössen der drei in Betracht kommende Bilanzjahre 100, 110, 118, so besteht zwischen dem ersten und zweiten Jahre eine Steigung von 10, zwischen dem zweiten und dritten eine Steigung von 8, der Durchschnittscoëfficient der Steigung daher $\frac{10+8}{2} = 9$.

Dieser muss zum Ergebnis des letzten Bilanzjahres, hier 118, hinzugerechnet werden und wir erhalten als wahrscheinliche Grösse des nächsten Jahres 127. Hätte man ohne Rücksicht auf die Steigungstendenz das arithmetische Mittel berechnet, also $\frac{100+110+118}{3}$, so hätte man das unrichtige Resultat $109^1/_3$ erhalten.

C. Am schwierigsten gestaltet sich die Feststellung des Ansatzes bei ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben, für deren Schätzung in der Vergangenheit naturgemäss kein Anhaltspunkt zu finden ist. Hier muss dieselbe dem Sachverständigen desjenigen Faches überlassen bleiben, in dessen Gebiet die betreffende Einnahme, beziehungsweise Ausgabe gehört. Die bedeutenden Ueberschreitungen der Kostenvor-

---

[1]) Siehe für Preussen Herrfurth, „Preussisches Etat-, Cassen- und Rechnungswesen", S. 10, über Fractionsberechnungen.

anschläge grosser Bauten sind der beste Beweis für die Unverlässlichkeit solcher Ansätze. Will der Staat sich auch bei Ausgaben und Einnahmen dieser Art unbedingt verlässliche Ziffern verschaffen, so gibt es kein anderes Mittel, als das System der Pauschalirung, beziehungsweise Accordirung. Welche Nachtheile immer dasselbe gegen das in der Gegenwart mit Recht zur Herrschaft gelangte Princip der eigenen Regie haben mag, der eine Vorzug lässt sich nicht verkennen, dass damit die alte, schon von Justi aufgestellte Regel gewahrt bleibt: **Die Ausgaben sollen so viel als möglich gewiss gemacht werden.**

III. Der Elementar-Etat als Grundlage des Staatshaushalts-Etats.

Das Staatsbudget als Ganzes betrachtet, ist das Resultat einer rechnerischen Zusammenfassung der Theilvoranschläge für die einzelnen Verwaltungszweige in den verschiedenen Territorien des Staates. Die Verfassung dieser Theilvoranschläge muss daher der Aufstellung des Staatsbudgets voraufgehen.

Es ist klar, dass die einzelnen Theilvoranschläge immer nur von denjenigen staatlichen Organen verfertigt werden können, welchen die unmittelbare Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben in den betreffenden Verwaltungsgebieten zusteht, und zwar von jedem Organe innerhalb der territorialen und realen Grenzen seiner Competenz. Bezeichnet man nun diejenigen staatlichen Organe, welchen die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates obliegt, mit Rücksicht auf ihre Befugnis, Zahlungsanweisungen zu erlassen, als **anweisende Behörden (Ordonnateurs)**, so werden wir sagen können, jede **anweisende Behörde** habe für alle in ihrem Wirkungskreise gelegenen Verwaltungszweige die Theilvoranschläge aufzustellen. Daraus folgt, dass jede **anweisende Behörde** ebensoviele Theilvoranschläge zu verfertigen habe, als verschiedene Verwaltungszweige unter ihrer Leitung stehen, und dass diese Theilvoranschläge der einzelnen Verwaltungszweige sich immer nur auf das Territorium der betreffenden **anweisenden Behörde** erstrecken.

Die anweisenden Behörden können ihre Theilvoranschläge immer nur auf Grund der Rechnungsergebnisse, der Rechnungsthatsachen der abgelaufenen Finanzperioden, beziehungsweise auf Grund der voraussichtlichen ausserordentlichen Thatsachen aufstellen, und ist bezüglich der Berechnung der einzelnen Ansätze auf Absatz II dieses Paragraphen zu verweisen. Diese Theilvoranschläge, welche auf Grund der Thatsachen von den zuständigen anweisenden Behörden berechnet werden, sind die Basis, auf welcher zuletzt das ganze Etatwesen beruht,[1]) sie sind die einfachsten Elemente, aus welchen sich der gesammte Staatshaushalts-Etat zusammensetzt, sie werden daher auch passend Elementar-Etats genannt.[2])

Jede anweisende Behörde hat also für jeden Verwaltungszweig einen besonderen Elementar-Etat aufzustellen, welcher sich immer nur auf das Territorium der anweisenden Behörde erstreckt. Die Gesammtheit der Elementar-Etats einer anweisenden Behörde macht den Etat dieser Behörde aus.

Jeder Elementar-Etat enthält die Einnahmen und Ausgaben seines Verwaltungszweiges und besteht daher formal aus einer Einnahms- und einer Ausgabsabtheilung. Bei den Einkommenszweigen ist jene das primäre, diese das secundäre, bei den Aufwandzweigen umgekehrt.

Die Rubrikenbildung des Elementar-Etats muss in Uebereinstimmung stehen mit den Rubriken, in welchen die Buchführung des Staates die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige verrechnet, „damit alle Capita und Punkte mit einander harmoniren". (Gasser a. a. O.)

Was die Rubrikenbildung selbst betrifft, so steht das von Malchus[3]) aufgestellte Princip bis heute in unbestrittener Geltung, „dass die Rubriken einerseits nicht mehr als der Zweck einer distinctiven Verschiedenheit der Quellen des Staatseinkommens und einer solchen der wesentlichen Verschiedenheit der Zwecke und Gegenstände seiner Verwendung erfordert, vervielfältigt, andererseits aber nicht so generalisirt werden, dass eine Uebersicht dieser Verschiedenheiten unthunlich wird".

---

[1]) Jakob a. a. O. § 1277.

[2]) Siehe Jakob a. a. O., neuerlich Schrott, § 163.

[3]) A. a. O., II, S. 107.

In der Reihenfolge der Rubriken empfiehlt es sich, die Rubriken des persönlichen von jenen des sachlichen Aufwandes auseinanderzuhalten. Kommen bei einem Verwaltungszweige ausserordentliche Einnahmen oder Ausgaben zur Veranschlagung, so sind solche im Elementar-Etat von den ordentlichen gesondert ersichtlich zu machen.

Um der vorgesetzten Behörde die Prüfung des Elementar-Etats zu erleichtern, erscheint es angemessen, die Ansätze der letztverflossenen Finanzperiode, zur Vergleichung heranzuziehen, und wo bedeutende Abweichungen sich ergeben, dieselben zu begründen und zu erklären.

IV. Der Aufbau des Staatshaushalts-Etats aus den Elementar-Etats.

Die Art und Weise, in welcher die Elementar-Etats sich zum einheitlichen Ganzen des Staatshaushalts-Etats zusammenfügen, ist keine zufällige, sondern hängt auf's innigste zusammen mit der Organisation der Verwaltung, als deren Spiegelbild sieh das Staatsbudget dem Auge des Kenners darstellt. Je nachdem, ob das System der Centralisation in der Verwaltung das herrschende ist, oder ob, wie im föderalistischen Staate, die Verwaltung eine decentralisirte ist, wird auch das Staatsbudget eine entsprechende Gestalt annehmen.[1]) Dem föderalistischen Staate entspricht offenbar die Eintheilung des Budgets nach Ländern, es werden daher zunächst die Elementar-Etats jedes Landes zum Landes- oder Provinzial-Etat zusammengefasst, und aus der Aneinanderreihung der letzteren ergibt sich das Staatsbudget. Man spricht dann auch wohl vom Provinzial- oder Territorialsystem des Budgets.

Im centralistischen Staate werden unabhängig von den einzelnen Territorien die gleichartigen, sachlich zusammengehörigen Elementar-Etats zum Etat des betreffenden Verwaltungszweiges zusammengestellt. Die Gesammtheit der Verwaltungszweigs-Etats, deren jeder sich auf das ganze Staatsgebiet erstreckt, gibt dann den Staatshaushalts-Etat. Man bezeichnet diese Eintheilung des Budgets, nach der realen

[1]) Kieschke a. a. O. § 5 ff. — Rühl a. a. O. § 28 ff.

Verschiedenheit der Verwaltungszweige, als das **Realsystem** des Budgets. Werden alle unter dem Ressort eines und desselben Ministeriums stehenden Verwaltungszweige zur Einheit des Ministerialbudgets verbunden, und diese als oberste Eintheilungspunkte im Budget kenntlich gemacht, so hat man das **Ministerialsystem** des Budgets.

Das Ministerialsystem entspricht insbesondere dem Budget des constitutionellen Staatshaushaltes, da in jedem Ministerialbudget die Gesammtheit der Verwaltungszweige enthalten ist, über welche der einzelne Minister zu disponiren berechtigt, und für welche er aber auch der Volksvertretung verantwortlich ist. Insbesondere eignet sich dieses System auch am besten für die parlamentarische Berathung des Budgets, bei welcher jeder Minister sein Ministerialbudget zu vertreten hat.

Es soll nun im Folgenden untersucht werden, in welcher Weise aus den Elementar-Etats das nach dem Ministerialsystem gegliederte Staatsbudget zu Stande kommt.

Jede anweisende Mittelbehörde — nur diese, nicht auch die Behörden unterster Instanz haben in aller Regel ein Anweisungsrecht — hat die von ihr verfertigten Elementar-Etats an dasjenige vorgesetzte Ministerium zu übersenden, unter welches die betreffenden Verwaltungszweige ressortiren. Die Elementar-Etats betreffend die Centralleitung der Verwaltungszweige werden in den Ministerien selbst angefertigt, und so vereinigen sich in jedem Ministerium für jeden unter der Leitung desselben stehenden Verwaltungszweig sämmtliche zu demselben gehörigen Elementar-Etats. Es erscheint sohin als eine blos rechnerische Aufgabe, nach vorgenommener Prüfung der Elementar-Etats aus denselben den **Verwaltungszweig-Etat** aufzustellen.[1])

---

[1]) Schrott bezeichnet den Verwaltungszweig-Etat als Special-Etat. Nachdem dieser Ausdruck aber schon ohnedies in einem doppelten Sinne gebraucht wird, **erstens** als Etat eines besonderen Fondes ausserhalb des Hauptfinanz-Etats, **zweitens** im staatsrechtlichen Sinne als „jede Position, welche einer selbständigen Beschlussfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist" (§ 19, Ges. vom 27. März 1872, betr. die preuss. Oberr.-Kammer), so scheint es nicht angezeigt, diesen Terminus noch in einem dritten Sinne einzuführen.

Steht die Leitung eines Verwaltungszweiges ausschliesslich dem Ministerium zu, dann ist der Elementar-Etat des Ministeriums zugleich auch Verwaltungszweig-Etat.

Was die Form eines aus den entsprechenden Elementar-Etats zusammengesetzten Verwaltungszweig-Etats betrifft, so besteht derselbe, wie selbstverständlich, wieder aus einer Einnahmen- und einer Ausgabenseite. In jeder dieser beiden Abtheilungen sollen die Elementar-Etats, aus welchen der Verwaltungszweig-Etat sich aufgebaut hat, als ebenso viele **natürliche Eintheilungspunkte** des Verwaltungszweig-Etats erkennbar bleiben. Was bezüglich der Scheidung des ordentlichen und ausserordentlichen Aufwandes beim Elementar-Etat gesagt wurde, gilt auch hier. Indem jedes Ministerium die Gesammtheit seiner Verwaltungszweig-Etats einfach aneinanderreiht, entsteht der **Ministerial-Etat oder das Ministerialbudget,** welches seinerseits wieder in eine Einnahmen- und Ausgaben-Abtheilung zerfällt. In gleicher Weise wie die Ministerien haben die ausserhalb der Ministerien stehenden selbständigen Centralstellen ihre Etats anzufertigen.

Sämmtliche Ministerien und Centralstellen übermitteln nunmehr die von ihnen in der besagten Weise verfassten Etats an das Finanzministerium. Nachdem die Etats der Ministerien und Centralstellen, **also zusammen die Etats aller Verwaltungsgebiete,** im Ministerrathe zum Gegenstande der Berathung und Genehmigung gemacht worden, kann die Zusammensetzung derselben zum Hauptfinanz-Etat erfolgen.

Vorhin obliegt jedoch dem Ministerrathe, **als dem Organe der Gesammtregierung,** die Feststellung der Etats derjenigen Aufwandzweige, welche keinem einzelnen Ministerium, sondern der Gesammtregierung unterstehen, sowie die Feststellung des **verfassungsmässigen** Aufwandes für die Civilliste und die Volksvertretung.

Erst dann kann das Finanzministerium daran gehen, den Hauptfinanz-Etat aufzustellen. Dieser besteht zunächst aus den beiden **Haupttheilen** für die Einnahmen und für die Ausgaben, für welche in verschiedenen Staaten verschiedene Termini in Uebung stehen, so in Oesterreich für das Budget der Ausgaben die Bezeichnung **Erfordernis,** für jenes der Einnahmen

Bedeckung; in Sachsen „Etat der Zuschüsse" und „Etat der Ueberschüsse" u. a. m. Welche Verschiedenheit in Erfordernis und Bedeckung dadurch entsteht, je nachdem ein Brutto- oder Netto-Etat errichtet wird, wurde an anderer Stelle auseinandergesetzt. Jeder der beiden Theile enthält als oberste Eintheilungspunkte, welche man bald als Capitel, bald als Titel, bald als Section des Budgets bezeichnet, den verfassungsmässigen Aufwand für Civilliste und Volksvertretung, den Etat der Gesammtregierung, sohin die Etats sämmtlicher Ministerien und Centralstellen. Jeder Ministerial-Etat zerfällt, wie wir gesehen, in die Etats der entsprechenden Verwaltungszweige (bald als Titel, bald als Capitel bezeichnet) und der Etat jedes Verwaltungszweiges unter Scheidung der ordentlichen und ausserordentlichen Posten in die entsprechenden Elementar-Etats. Diese Gliederung (Filiation) des Hauptfinanz-Etats erscheint als die natürliche, weil sie dem Aufbau desselben, wie er sich successive aus den Elementar-Etats vollzieht, entspricht, und aus diesem Grunde auch den Anforderungen der Klarheit und Uebersichtlichkeit am leichtesten gerecht werden kann. Andererseits erweist sich diese Gliederung auch für die parlamentarische Votirung des Budgets vollkommen zweckentsprechend, wie im Folgenden gezeigt werden soll. Dadurch erhält die Gliederung des Budgets auch eine rechtliche Bedeutung.

Seine Vollendung erhält der Hauptfinanz-Etat erst durch den Abschluss oder die Bilanz.

Diese besteht in der Gegenüberstellung der Gesammtsummen der Einnahmen und der Ausgaben und in der Ermittlung des Ueberschusses, beziehungsweise des Deficits.

Um einen Einblick in die finanzielle Situation des Staatshaushaltes zu gewinnen, ist es nothwendig, hiebei den ordentlichen und ausserordentlichen Etat auseinanderzuhalten. Man hat demnach einen dreifachen Abschluss zu machen: [1])

I.

1. Gesammtsumme der ordentlichen Einnahmen.
2. Gesammtsumme der ordentlichen Ausgaben.
3. Ueberschuss oder Deficit der ordentlichen Gebahrung.

---

[1]) Siehe Schrott a. a. O. S. 516.

II.

1. Gesammtsumme der ausserordentlichen Einnahmen.

2. Gesammtsumme der ausserordentlichen Ausgaben.

Ueberschuss oder Deficit der ausserordentlichen Gebahrung.

III.

1. Gesammtsumme der ordentlichen und ausserordentlichen Einnahmen.

2. Gesammtsumme der ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben.

Ueberschuss oder Deficit der Gesammtgebahrung.

Erst dann haben die Deckungsposten des Deficits, beziehungsweise die Verwendungsposten der Ueberschüsse ihre Stelle zu finden.

Hat die Administrative in solcher Weise den Hauptfinanz-Etat vollendet, wird derselbe über Auftrag des Monarchen der parlamentarischen Berathung und Votirung unterbreitet.

Anmerkung. Die Grundsätze für die administrative Vorbereitung des Budgets in Oesterreich stimmen im Wesentlichen mit dem Obigen überein. Siehe Verordnung des Finanzministeriums und der obersten Rechnungs-Controlsbehörde vom 17. October 1863. Nur lässt das österreichische und soweit ich sehe, alle Budgets einen Abschluss des Budgets im angeführten Sinne, wodurch mit einem Blicke volle Klarheit über die Situation der Finanzen gewonnen werden kann, vermissen.

Das französische Budget ermangelt durch die Trennung des ordentlichen und ausserordentlichen Budgets der nothwendigen Einheit und Uebersichtlichkeit. Ueber die verschiedene Eintheilung des Budgets in den einzelnen Staaten siehe die bei Wagner, § 107, Anm., angeführten Beispiele. Die Unterabtheilungen des Budgets in Oesterreich führen die Bezeichnungen Capitel, Titel und Paragraphen; das Capitel bedeutet in der Regel ein Ministerialbudget, der Titel einen Verwaltungszweig-Etat, der Paragraph einen Elementar-Etat; die Scheidung ist staatsrechtlich von Bedeutung, indem nach Titeln, beziehungsweise Paragraphen votirt wird. Ueber die Gliederung der Budgets anderer Staaten siehe Wagner, § 110, Anm.

§ 2. Das Budget als Gegenstand parlamentarischer Berathung und Votirung.

Die parlamentarische Berathung des Budgets.

Die Art und Weise, in welcher die Parlamente das Budget zum Gegenstand ihrer Berathung machen, stimmt in den ver-

schiedenen constitutionellen Staaten nicht überein,[1]) und zwar werden wir im Anschluss an Leroy-Beaulieu und Wagner drei Methoden zu unterscheiden haben.

1. Die Methode des englischen Parlamentes.[2]) Diese hat sich historisch im Laufe der letzten zwei Jahrhunderte herausgebildet und steht vielfach mit den materiellen Rechten des Parlamentes in Verbindung. Zunächst muss hervorgehoben werden, dass der Inhalt der jährlichen Berathung im Vergleiche zu den continentalen Verfassungsstaaten ein beschränkter

[1]) Ueber die Verschiedenheiten der parlamentarischen Berathung in den einzelnen Staaten Europas und der Vereinigten Staaten von Nordamerika siehe: Les budgets de l'Europe et des États-Unis (Correspondance du Cobden-Club).

Der Club hatte einen Fragebogen mit den folgenden sieben Punkten an Staatsmänner aller Staaten geschickt und die eingelangten Antworten in dem citirten Buche publicirt.

1. Legt die Regierung das Detail der Ausgaben des laufenden Jahres am Anfange oder zu einem anderen bestimmten Zeitpunkte der gesetzgebenden Session vor? Unter welcher anderen Form werden die Ausgabenentwürfe zur Kenntniss des Parlaments gebracht?

2. Berathen die Mitglieder der Gesetzgebung jeden Artikel der Ausgaben in voller Versammlung, oder hat man für die Prüfung der Ausgabenentwürfe Massnahmen ergriffen, sei es durch Ernennung von Commissionen, sei es in anderer Weise?

3. Pflegt das Parlament die vorgelegten Ausgaben in verschiedene Capitel nach den Hauptabtheilungen der öffentlichen Dienste zu theilen und werden diese Capitel der Prüfung verschiedener Commissionen unterworfen?

4. Für den Fall, als die Prüfung des Details der Ausgaben im Schosse von Commissionen stattfindet, unterliegen die Entscheidungen dieser Commissionen, was die Reduction der Ausgaben betrifft, der Revision der Regierung oder des Parlaments?

5. Wenn diese Commissionen von der Kammer ernannt werden, welche Vorsorge hat man getroffen, um ihre Unabhängigkeit zu sichern?

6. Für den Fall, als keine Commissionen bestehen, hat die Gesetzgebung eigens ein besonderes Mittel adoptirt, um die Vorschläge der Regierung hinsichtlich der öffentlichen Ausgaben zu reduciren oder zu controliren?

7. Hat die Erfahrung bewiesen, dass die von der gesetzgebenden Gewalt angewandte Methode, den Entwurf der Ausgaben für Heer und Marine und Civildienste zu prüfen, die von der Regierung in Vorschlag gebrachten Ausgaben reducirt oder die administrativen Missbräuche restringirt hat?

[2]) Siehe hierüber T. E. May, „Das englische Parlament und sein Verfahren"; Alpheus Todd, „Ueber die parlamentarische Regierung in England"; Czoernig a. a. O. S. 21 ff.; Leroy-Beaulieu, II, S. 21; Wagner, I, S. 242.

ist, indem die gesetzlich für die Dauer geregelten Einnahmen und Ausgaben des consolidirten Fondes von derselben ausgeschlossen sind.

Schon in der Thronrede bei Eröffnung des Parlaments verlangt die Königin die jährliche Bewilligung für die öffentliche Verwaltung und theilt mit, dass die Vorlage der Voranschläge bereits angeordnet sei. In einer der ersten Sitzungen des Unterhauses wird hierauf ganz allgemein beantragt: „dass Ihrer Majestät Geldmittel zu bewilligen seien". Zur Erwägung dieses formellen Antrages verwandelt sich das Haus immer erst an einem späteren Tage in einen Ausschuss des ganzen Hauses (Committee of the whole house); dieser fasst die Resolution, dass Ihrer Majestät Geldmittel zu bewilligen seien und berichtet hierüber an das Haus. Ist dieser Antrag vom Hause angenommen, wird sohin ein Tag bestimmt, um als Ausschuss des ganzen Hauses über die Ihrer Majestät zu bewilligenden Gelder (committee of supply) zu sitzen. Hier gelangen zunächst die Voranschläge für das Heer, die Flotte und das Feldzeugamt, und erst in einem späteren Zeitpunkte jene für die Civilverwaltung zur Vorlage und Berathung. Der Vorgang bei derselben ist der einer ungezwungenen Besprechung, an der sich eben jedes Mitglied des Hauses betheiligen kann. Der Ausschuss kann die begehrten Ausgaben bewilligen, in ihrer Summe herabsetzen oder gänzlich ablehnen, er ist aber nicht befugt, die geforderte Summe zu erhöhen oder eine nicht begehrte Ausgabe zu bewilligen. Das Recht, Geldmittel zu verlangen, steht eben ausschliesslich der Regierung zu, und das hat den grossen Vortheil, dass das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben, nachdem es einmal in den Vorlagen der Regierung gewahrt ist, nicht wieder vom Hause umgestossen werden kann.

Der Wortlaut, in welchem die Bewilligung der einzelnen Posten beschlossen wird, lautet: „Es sei eine Summe nicht überschreitend . . . Pfund für den bestimmten Zweck Ihrer Majestät zu bewilligen."

Diese Methode der Berathung, bei welcher sich das ganze Haus in einen Ausschuss verwandelt, hat, wie Leroy-Beaulieu treffend bemerkt, den Vorzug, dass kein Fachmann

irgend eines Gebietes der Verwaltung von der Berathung ausgeschlossen ist, wie es leicht bei Ausschüssen mit beschränkter Mitgliederzahl geschehen kann, und ermöglicht eine Abkürzung der Sitzung des Hauses, indem Wiederholungen von Argumenten und Einwendungen erspart werden. Ist der Bericht des Ausgabenbewilligungs-Ausschusses vom Hause angenommen, dann wird ein Tag festgesetzt, an welchem der Ausschuss des ganzen Hauses über die Mittel und Wege zur Beschaffung der Ihrer Majestät bewilligten Gelder (committee of ways and means) zu berathen hat.[1]) In diesem Ausschusse erstattet in aller Regel der Schatzkanzler seinen Bericht über die finanzielle Lage des Staates. Er theilt seine Berechnungen über die verschiedenen Einkommensquellen mit und erklärt auf Grund derselben, ob die bisherigen Steuern und Abgaben beizubehalten oder ob und in welcher Weise dieselben abzuändern seien. Dieser Bericht des Schatzkanzlers ist es, was man in England als Budget bezeichnet.

„Der Zweck des Budgetberichtes ist nicht allein, dem Hause der Gemeinen den besten Plan für das folgende Jahr vorzulegen, sondern auch ihm die Ueberzeugung zu verschaffen, dass die in dem betreffenden Jahre aufzubringenden Steuern hinreichend, aber auch nicht mehr als hinreichend sein werden, um die nach den Voranschlägen der Regierung innerhalb des Jahres zu leistenden Ausgaben zu decken."[2])

Ueber seine Beschlüsse berichtet der Ausschuss an das Haus, welches in aller Regel in einer kurzen Sitzung die Anträge des Ausschusses genehmigt. Die endgiltige Feststellung der Einnahmen und Ausgaben bleibt jedoch der Appropriationsbill vorbehalten, welche erst gegen Ende der Session erlassen wird. In dieser werden alle im Laufe der Session bewilligten Gelder recapitulirt, die votirten Summen den einzelnen Verwaltungszweigen, für welche sie verausgabt werden sollen, überwiesen und angeordnet, dass die gedachten Gelder zu keinen anderen, als zu den bewilligten Zwecken verwendet werden dürfen.

---

[1]) Seit 1874 werden nach Todd beide Committees zu gleicher Zeit zusammenberufen.

[2]) Rep. o. p. m. S. 24.

Beim Schlusse der Session überreicht der Sprecher des Unterhauses, welches die vom Hause der Lords genehmigte Bill in Verwahrung behält, dieselbe der Königin, welche sie mit den Worten genehmigt: „La reyne remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence et ainsi le veult."

Es zeigt sich, dass dieser historisch überlieferten Form der parlamentarischen Geldbewilligung der Gedanke zu Grunde liegt, es seien die bewilligten Gelder eine Gabe des Unterhauses an die Königin, nicht aber ein Act der Gesetzgebungsgewalt, wie in den continentalen Staaten. Dem entsprechend ist das Haus der Lords nur berechtigt, das Budget zu genehmigen oder zu verwerfen, nicht aber Veränderungen vorzunehmen.

1863 führte der Schatzkanzler das Verfahren ein, bei der dritten Lesung der Appropriationsbill im Hause der Gemeinen einen rectificirten Bericht über die für das neue Jahr veranschlagten Einnahmen und Ausgaben zu unterbreiten. Er weist die Aenderungen der ursprünglichen Vorlage nach, welche durch Nachtrags-Etats oder sonst eingetreten und stellt die daraus sich ergebende Schlussbilanz auf.[1])

2. Die continentale Methode. Die parlamentarische Berathung der continentalen Verfassungsstaaten stimmt darin überein, dass einerseits das ganze Budget der Einnahmen und Ausgaben jährlich berathen und festgestellt wird, und dass andererseits zur Vorberathung des Budgets allenthalben ein Ausschuss oder eine Commission mit beschränkter Mitgliederzahl besteht.

---

[1]) Eine ähnliche Einrichtung hat das italienische Gesetz über die Verwaltung und das Generalrechnungswesen des Staates vom 17. Februar 1884 eingeführt, indem nach Art. 27 d. G. der Schatzmeister dem Parlamente im Monate November zu gleicher Zeit mit dem Budget der folgenden Periode einen Gesetzentwurf behufs Berichtigung des Budgets des laufenden Dienstes vorzulegen hat. Dieser Gesetzentwurf muss umfassen: 1. Die Uebersicht der Budgetcapitel, welche, sei es in Folge der vom Parlamente schon votirten Gesetze, sei es wegen neuer Vorfälle oder in Folge bereits genehmigter, aus dem Reservefond genommener Vorauserhebungen abzuändern sind; 2. die Wiederholung des Budgets, berichtigt durch die Modificationen und Zusätze, welche aus den obengenannten Veränderungen hervorgehen. Ausserdem ist ein Nachweis über die vermuthliche Lage der Activen und Passiven der Verwaltung des Schatzes am Ende der Budgetperiode beizufügen.

Dabei besteht die Gefahr, dass nicht alle Fachmänner an der Berathung des Budgets theilzunehmen Gelegenheit finden und dass im Hause selbst eine detaillirte Wiederholung der Berathung nothwendig wird; endlich dass, wie in Frankreich zur Zeit des zweiten Empire, der Ausschuss zur Coterie wird, welche der Kammer die Freiheit der Prüfung und Discussion, der Regierung die Administrative zu entreissen sucht und gewissermassen zu einer Zwischengewalt zwischen Regierung und Kammer wird (une sorte de pouvoir intermediaire entre le gouvernement et la chambre).[1] Andererseits sind aber auch die Vortheile von Commissionsberathungen bei auf Fachmänner beschränkter Mitgliederzahl nicht zu verkennen. Die Prüfung kann eine sachlichere und eingehendere und dabei doch raschere sein, und es wird nicht die Arbeitskraft des ganzen Hauses absorbirt. Wenn die Sitzungen des Ausschusses für alle Abgeordneten öffentlich sind, wie in Oesterreich, wird zugleich auch dem Interesse der Nichtmitglieder Rechnung getragen.

Der Ausschuss bestellt in aller Regel für die einzelnen Unterabtheilungen des Budgets Specialreferenten und fasst auf Grund der von denselben erstatteten Berichte seine Beschlüsse. Dabei ist es Brauch, dass der Ressortminister des in Berathung stehenden Ministerialbudgets den Sitzungen des Ausschusses beiwohnt, um sein Budget zu vertreten.

In Preussen ist in den letzten Jahren eine Annäherung an das englische System insoferne eingetreten, als nur gewisse besonders wichtige Theile des Budgets in der Budgetcommission vorberathen werden, während die anderen Theile sofort im Plenum des Hauses zur Berathung gelangen. In Italien hat sich ein Versuch, das englische System einzuführen, nicht bewährt.

Die Stelle der Appropriationsacte vertritt in den continentalen Staaten das Finanzgesetz, welches in der gleichen Weise wie jedes andere Gesetz zu Stande kommt.

Sowohl das englische, wie das continentale System haben den Vorzug, dass ein und derselbe Ausschuss, dort der

---

[1]) Leroy-Beaulieu, II, S. 21.

des ganzen Hauses, hier der Budgetausschuss, das ganze Budget als einheitliche Vorlage berathen.

In Frankreich wurden zwar, wie wir oben gesehen, durch lange Zeit je eine Vorlage für das Einnahmen- und Ausgaben-Budget gemacht, schliesslich kehrte man zur einheitlichen Vorlage und Berathung zurück.

Die Einheitlichkeit der Berathung des Budgets erscheint aber geboten mit Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen den Betriebs- und Erhebungskosten der Einkommensquellen und dem Bruttoerträgnisse derselben, welche eine gesonderte Berathung als unzweckmässig erscheinen lassen; ferner kann offenbar der Ausschuss nur dann die Nothwendigkeit erkennen, die Einnahmen in der erforderlichen Höhe zu bewilligen, wenn er selbst die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit der Ausgaben, zu deren Deckung jene dienen sollen, gewonnen hat.

III. Die amerikanische Methode der Budgetberathung [1]) bestand bis vor kurzer Zeit darin, dass die verschiedenen Titel des Budgets besonderen permanenten Commissionen zur Berathung zugewiesen wurden, also der Voranschlag für die Marine der permanenten Marine-Commission, der Voranschlag für die auswärtigen Angelegenheiten der permanenten Commission für diese Angelegenheiten u. s. w. Allein es scheint, dass diese getrennte Berathung der Budgettitel sich nicht als praktisch erwies, denn in den letzten Jahren ging man zu einem eigenartigen System einheitlicher Berathung über, welches als eine Combination der englischen und continentalen Methode erscheint. Das ganze Budget wird nunmehr der permanenten Appropriations-Commission überwiesen, diese beräth dasselbe nach Art der continentalen Budgetausschüsse und erstattet durch seine Specialberichterstatter zunächst den Bericht an das Comité des ganzen Hauses und erst hierauf fasst das Haus seine officiellen Beschlüsse. Der Vorgang ist in Repräsentantenkammer und Senat ein übereinstimmender.

[1]) Siehe hierüber die oben citirte Correspondenz des Cobden-Club, in welcher Correspondenzen von acht amerikanischen Staatsmännern veröffentlich sind.

§ 3. Die Specialisirung der Voten.

Jedes specielle Votum des Parlaments bedeutet die Bewilligung einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck. Daraus ergibt sich von selbst, dass die Regierung bei Verwendung der Credite an den Zweck gebunden ist und nicht eigenmächtig von demselben abgehen dürfe. Das Princip der Appropriation der Credite folgt also aus dem Begriffe des speciellen Votums. Unstatthaft sind daher principiell die sogenannten Virements, d. h. Uebertragungen von auf der einen Seite gemachten Creditersparungen auf andere Ausgabenzwecke, bei welchen die bewilligten Summen nicht ausreichen. Virements sind eben Andersverwendungen, welche nur insoweit zulässig sind, als sie als Ausnahmen ausdrücklich gestattet werden.

Schon zur Zeit der ständischen Subsidienbewilligung achten die Stände, wie wir gesehen, eifersüchtig auf die Appropriation der bewilligten Gelder und errichten zu diesem Zwecke eigene ständische Cassen oder verlangen vom Landesfürsten strenge Rechnungslegung.[1]) Die Geschichte des englischen Parlamentes weist schon in der Zeit vor der Revolution eine Reihe von Ministeranklagen wegen unbefugter Andersverwendung der bewilligten Gelder auf.[2]) Ebenso gilt es in den Verfassungsstaaten der Gegenwart als Grundsatz des Budgetrechtes, dass die bewilligten Credite von ihren Zwecken nicht losgelöst werden dürfen.

Aber eben aus dem Grunde, dass die Regierung an die Zwecke der einzelnen Vota gebunden ist, wird es nothwendig, eine Grenze festzustellen, bis zu welcher die legislative Specialisirung der Voten fortschreiten dürfe, ohne dass die an dieselbe gebundene Administration in der absolut nothwendigen Actionsfreiheit behindert werde. Aus der Entwicklung der französischen Budgetwirthschaft konnte man entnehmen, wie diese Grenze der legislativen Specialisirung der Voten der Gegenstand fortwährenden Kampfes zwischen Parlament und Regierung war, nnd in welch grossen Sprüngen dieselbe mit-

[1]) Siehe Einleitung, Anmerk. 6.

[2]) Siehe das nachfolgende Capitel.

unter verschoben wurde. Es fehlte eben an einem Principe, und so wurde die Specialisirung der Voten zu einer reinen Machtfrage zwischen Parlament und Regierung.

Nach Malchus[1]) bildet sich die zulässige Grenze der Specialisirung der Voten durch die Verschiedenheiten, die in dem Staatsaufwande stattfinden. Eine vollständig genaue Vorherberechnung der Grösse des Aufwandes könne nur in Ansehung einer kleinen Anzahl bestimmter Gegenstände oder Verwendungszwecke aufgestellt werden, die Forderung, dass die Ansätze oder Fixationen in dem Budget nicht überschritten werden, daher auch nur in Ansehung dieser statthaft sein.

In Absicht auf die beiweitem grössere Mehrzahl der Budgetposten können die Ansätze im Budget jederzeit nur auf einer mehr oder weniger annähernden Schätzung beruhen.

In Ansehung dieser, insbesondere der Einzelheiten einer Hauptgattung von Aufwand bezwecke der Ansatz einer numerischen Grösse in dem Budget nicht sowohl eine Massgabe für diese, sondern vielmehr nur eine Andeutung der Gegenstände, für welche voraussichtlich eine Verwendung erforderlich sein werde, der in Ansatz gestellte numerische Betrag nur eine solche ihrer muthmasslichen Grösse. In Hinsicht auf diese Gründe würde eine auf die Einzelheiten einer Hauptgattung von Aufwand sich erstreckende Specialisirung der Voten eine Hemmung der Verwaltung bedeuten, daher müsse die Specialisirung nur auf die Nichtüberschreitung der Ansätze für Hauptkategorien von Aufwand beschränkt werden.

Der Grundgedanke von Malchus lässt sich kurz dahin präcisiren: Ein specielles Votum ist nur dann zulässig, wenn Gegenstand und Betrag sich genau vorher bestimmen lassen; dies gelte aber in aller Regel nur von den Hauptkategorien des Aufwandes, nicht von den Einzelheiten einer Hauptkategorie, daher seien Specialvota für jene, nicht auch für diese statthaft.

---

[1]) „Finanzwissenschaft", II, S. 120 bis 125.

Wagner[1]) verlangt die Vorlage eines sehr specialisirten Etats mit allen Abtheilungen, Sectionen, Capiteln, Titeln und weiterem Detail **zur Information** des Parlamentes.

Bezüglich der Specialisirung der Voten erklärt Wagner, „bei objectiver Erwägung sowohl des Zweckes der parlamentarischen Mitwirkung bei der Etat-Feststellung als der Bedürfnisse und Voraussetzungen guter Verwaltung einen **Mittelweg** für den richtigsten".

Der Zweck der parlamentarischen Mitwirkung sei: „Eine vermehrte Bürgschaft zu geben für sorgfältige Erwägung des Bedürfnisses an sich und seiner Höhe, für ökonomisch zweckmässige und sparsame Finanzwirthschaft und für eine mit den Bedürfnissen von Volk, Land und Staat und mit den Kräften der Volkswirthschaft harmonirende Vertheilung des öffentlichen Finanzaufwandes auf die grossen Hauptgebiete der modernen öffentlichen Verwaltung." Für diesen Zweck reiche das **richtige Masshalten in der Specialisirung** aus.

Zu weit gehende Specialisirung hemme die Verwaltung und schaffe doch keine vermehrte Garantie für sparsame Verwaltung, eher das Gegentheil.

„Denn bei solcher Specialisirung hat die Verwaltung gar kein Interesse an möglichsten Ersparungen, streng genommen, wenn der Etat wirklich wörtlich ausgeführt werden soll, gar keine Möglichheit dazu. So wird gerade die Gesammtausgabe wachsen."[2])

Die Richtigkeit der Ausführungen Wagner's wird wohl kaum zu bestreiten sein, allein für die Lösung unserer Frage ist damit nichts gewonnen. Denn wir hören wohl, dass der **Mittelweg in der Specialisirung der Voten der richtige** sei, erfahren aber nicht, **wie dieser Mittelweg zu finden, welches Princip uns zum richtigen Mittelweg führe.**

Ebensowenig hat Leroy-Beaulieu[3]) ein Princip für die Specialisirung der Voten aufgestellt. Leroy-Beaulieu tritt für die Specialisirung nach Capiteln ein und definirt das Capitel wie folgt: un chapitre c'est une nature de services, une nature

[1]) „Finanzw.", I, §§ 117, 118.

[2]) Siehe hierüber auch die Ausführungen Thier's oben Seite 77.

[3]) L. c. II, S. 27.

de dépenses tellement élémentaire et simple qu'on ne peut la subdiviser sans tomber dans l'infiniment petit.

Offenbar ist auch mit dieser Definition nicht gedient, weil eine principielle Bestimmung der zulässigen Grenze des Capitels fehlt.

Gneist[1]) hebt die Nachtheile zu weit gehender Specialisirung der Voten hervor, ohne ein positives Princip für das zulässige Mass der Specialisirung aufzustellen. Erstens bedeute die Zersplitterung des Budgets in eine Reihe kleiner, selbstständig bewilligter Posten eine Gefahr für die Sparsamkeit der Verwaltung. Es werde dadurch die Versuchung nahe gelegt, „dass die vielen Tausend speciell einmal bewilligten Posten nur deshalb ausgegeben werden, weil sie einmal „bewilligt" sind. Es ist für die Beamten ebenso bequem wie vortheilhaft, das speciell ad hoc Bewilligte eben auszugeben, da für unvermeidliche Mehrausgaben an anderen Stellen doch anderweitig gesorgt werden muss". Zweitens werde dadurch von der Volksvertretung ein Eingriff in die sonst unter der Verantwortlichkeit der Minister stehende Verwaltung gemacht. „Mit der Specialbeschliessung über Tausende von Einnahme- und Ausgabeposten controlirt man nicht mehr die Verwaltung, sondern führt sie zu einem wesentlichen Theil schon selbst." Drittens. „Ein besonderes Bedenken gegen den Uebereifer dieser Budgetberathungen endlich — last not least — liege in dem lähmenden Einfluss, den sie, wie im Einzelnen, so auf die Dispositionen der Finanzverwaltung im Ganzen ausübe. Positive Missgriffe der Budgetbeschlüsse im Einzelnen werden in späteren Jahren gewöhnlich ausgeglichen. Unmöglich aber wird die Verfolgung eines jeden zusammenhängenden Finanzplanes und jeder folgerichtigen Finanzreform, wo sich die Budgetbeschlüsse in alle einzelnen Einnahme- und Ausgabe-Etats einschieben, dass sie in der Wirklichkeit die finanzielle Disposition über das Ganze an Stelle des Finanzministers auf sich nehmen."

Indem wir daran gehen, eine principielle Lösung der Frage zu versuchen, haben wir zunächst zu überlegen, ob

[1]) „Gesetz und Budget", S. 174 ff.

die Specialisirung der Voten eine eigenartige und individuelle Erscheinung im staatlichen Leben ist, oder ob dieselbe sich nich als ein besonderer Fall eines höheren und allgemeinen Problems darstellt. Es ist nicht schwer, zu zeigen, dass das letztere allerdings der Fall ist.

Die Frage nach der Specialisirung der Voten bedeutet juristisch nichts Anderes, als die Frage nach der Grenze zwischen der Competenz der Gesetzgebungs- und der Verordnungsgewalt in dem besonderen Falle der Festsetzung des Budgets. Geht man von der unbestreitbaren Voraussetzung aus, dass die Ausgaben nur die Mittel für die Erfüllung der Staatszwecke sind, so wird man zugeben müssen, dass das Verhältniss zwischen Gesetzgebung und Verwaltung hinsichtlich der Normirung der Ausgaben nicht nach anderen Grundsätzen beurtheilt werden könne, als jene sind, welche das Verhältniss zwischen Gesetzgebung und Verwaltung hinsichtlich der Staatszwecke selbst regeln.

Insoweit also die Normirung der Staatszwecke, beziehungsweise der zur Erreichung derselben nothwendigen Einrichtungen und Anstalten nach positivem Staatsrecht der Gesetzgebung zukommt, wird auch die Feststellung der Ausgaben für die Erfüllung der Staatszwecke, welche letzteren gegenüber immer nur einen accessorischen Charakter haben, der Gesetzgebung überlassen bleiben müssen; insoweit aber die Normirung der Staatszwecke rechtlich der Verordnungsgewalt zusteht, geht es nicht an, dass das Parlament der Verordnungsgewalt jenes Recht verkümmere, indem es die Festsetzung der Ausgaben dazu benützt, seine eigene Competenz auf Kosten der Regierung zu erweitern. An einem Beispiele wollen wir dieses Princip klarstellen. Die Errichtung von Universitäten steht in Oesterreich in der Competenz der Gesetzgebung. Es ist daher ganz correct, dass der Credit für jede Universität Gegenstand eines Specialvotums ist. Die einzelne Universität besteht kraft Gesetzes und die Verordnungsgewalt kann demnach auch nicht berechtigt sein, den gesetzlich gewollten Zweck dadurch zu ändern, eventuell factisch zu beseitigen, dass sie die für eine Universität bewilligten Mittel anderweitig verwendet. Wie aber der gesetzliche Zweck zu verwirklichen, wie der

Credit auf die einzelnen Facultäten und Institute zu vertheilen sei, bleibt Sache der Verwaltung.

Die Errichtung von Gymnasien steht in Oesterreich im Ermessen der Verwaltung. Würde nun das Parlament den Credit für jedes Gymnasium speciell votiren, so würde eine solche Specialisirung einen Eingriff in das Recht der Verwaltung bedeuten, welche, durch die Creditvotirung an das einzelne Gymnasium gebunden, nicht mehr befugt wäre, nach Bedarf Gymnasien zu verlegen, aufzulassen u. s. w.

Selbstverständlich steht es der Gesetzgebung frei, im Budget die rechtlich bestehende Grenze zwischen der Competenz der Gesetzgebung und Verwaltung hinsichtlich ein oder des anderen Staatszweckes durch eine über diese Grenze hinausgehende Specialisirung der Voten zu verändern.[1]) Es enthält dann das Specialvotum die rechtliche Bestimmung, dass die bisherige Competenzgrenze hinsichtlich des betreffenden Staatszweckes verschoben werde, und gleichzeitig die Votirung des Credites in Gemässheit der neuen Regelung der Competenz. Allein es ist festzuhalten, dass diese Befugniss nur der Gesetzgebung zusteht, nicht auch dem einzelnen Factor der Gesetzgebung, insbesondere weder dem Parlamente, noch der Regierung für sich, wenn der andere Theil widerspricht. Wir werden am geeigneten Orte von dieser Gebundenheit der gesetzgebenden Factoren an das bestehende Recht bei Feststellung des Budgets zu handeln haben.

Das eben erörterte Princip gilt selbstverständlich nur so weit, als die Competenz zwischen Gesetzgebung und Verwaltung in dem bestehenden Rechte eines Staates eine Regelung erfahren hat. So weit dies nicht der Fall ist, sind für die Specialisirung der Voten die folgenden allgemeinen Erwägungen massgebend.

Jedes Specialvotum bedeutet die Zuwendung einer bestimmten Summe an einen bestimmten Verwendungszweck.

---

[1]) Es wird die Möglichkeit, beliebige rechtliche Normen im Budget zu erlassen auch von Denjenigen nicht bestritten, welche demselben den Charakter eines materiellen Gesetzes absprechen. Siehe hierüber das nächste Capitel.

Das primäre Moment des Votums liegt offenbar in dem Verwendungszwecke.

Dieser ist gewollt und beabsichtigt, und um denselben verwirklichen zu können, werden die erforderlichen Geldmittel zur Verfügung gestellt. Es liegt daher in der Natur der Sache, dass ein Specialvotum überhaupt nur dann **möglich ist**, wenn **ein bestimmter und selbständiger Verwendungszweck vorhergesehen und vorher normirt werden kann.**

Wo die Voraussicht des Verwendungszweckes nicht möglich ist, ist eo ipso ein Specialvotum ausgeschlossen. Das **zweite** Moment des Specialvotums liegt in der Fixirung einer bestimmten Summe, welche in aller Regel **Maximalcredit** und deren Ueberschreitung nach dem Rechte aller Staaten nicht absolut ausgeschlossen ist, sondern nur eine nachträgliche Rechtfertigung der Regierung nothwendig macht. Der Begriff des Specialvotums wird also nicht so verstanden, dass die bewilligte Summe **absolut** unüberschreitbar sei. Ist aber die Ueberschreitung der bewilligten Summe, wenn auch gegen nachträgliche Rechtfertigung, zulässig, dann ergibt sich sofort die Consequenz, dass, immer unter der Voraussetzung, dass der Verwendungszweck genau vorherbestimmbar sei, ein Specialvotum auch dann zulässig ist, **wenn der Betrag nur approximativ als Maximalsumme festgestellt werden kann.** Aus dem Begriffe des Specialvotums folgt eben nur, dass eine **Andersverwendung** der bewilligten Summe nicht statthaft sei, nicht aber, dass bei Einhaltung des Verwendungszweckes die bewilligte Summe **absolut** nicht überschritten werden **dürfe.** Die Regierung ist vielmehr an den Zweck gebunden, für welchen die Mittel bewilligt wurden, sie darf die bei Verwirklichung des Zweckes ersparten Beträge nicht **anderweitig** verausgaben, denn darin liegt eine partielle Andersverwendung, wohl aber kann gegen **nachträgliche Rechtfertigung der Regierung eine Mehrverwendung platzgreifen.** Würde man den Begriff des Specialvotums in dem Sinne fassen, dass eine Ueberschreitung **absolut** ausgeschlossen sei, dann allerdings wäre ein Specialvotum nur möglich, wenn genau **vorherbestimmt** werden könnte, dass eine Ueberschreitung nicht stattfinden werde. In diesem Sinne wird

aber der Begriff des Specialvotums praktisch unbrauchbar, weil eine solche Vorherbestimmung nur bei vereinzelten Positionen möglich ist.

Unter der Voraussetzung, dass das Etatrecht eines Staates die Ueberschreitbarkeit eines Special-Etats gegen nachträgliche Rechtfertigung zulässt, werden wir also im Gegensatze zu Malchus behaupten dürfen, dass die Specialisirung der Voten unabhängig von der Möglichkeit, die zu bewilligenden Beträge genau zu fixiren, überall dort zulässig sei, wo ein bestimmter und selbständiger Verwendungszweck und der zur Erfüllung desselben erforderliche Maximalcredit vorherbestimmt werden können. Mit Malchus stimmen wir darin überein, dass die Einzelheiten einer Hauptkategorie von Aufwand in der Regel nicht werden specialisirt werden können, weil dieselben als selbständige Verwendungszwecke nicht vorherbestimmt werden können. Die Vertheilung des für die Hauptkategorie bewilligten Credites auf die Einzelheiten wird daher der Verwaltung überlassen werden müssen.

Es wurde schon hervorgehoben, dass Virements, das sind Uebertragungen von Crediten des einen Special-Etats auf den anderen als Andersverwendungen principiell ausgeschlossen sind. In der That bildet die Zulässigkeit von Virements die reine Negation des Special-Etats. Wenn es der Regierung freisteht, die Credite der speciell votirten Etats A und B mit einander zu verwechseln, dann bilden in Wahrheit A und B zusammen einen Special-Etat, und die Creditverwechslung ist eigentlich nichts Anderes, als die administrative Vertheilung des für den Special-Etat $(A + B)$ bewilligten Credites auf die Einzelheiten A und B. Wenn aber Virements trotz ihrer juristischen Unhaltbarkeit dennoch in der Budgetwirthschaft eine Bedeutung erlangen konnten, so liegt der Grund dafür in der finanziellen Seite derselben. Beim Virement bleibt trotz der Ueberschreitung eines bewilligten Credites die Gesammtsumme der Credite unüberschritten; die Zulässigkeit einer Etatüberschreitung ist eben bedingt durch die Möglichkeit, das Plus der einen Seite durch ein Minus auf der anderen Seite zu compensiren. Es hat daher etwas Verlockendes für das Parlament, der Regierung Befugnisse einzuräumen, welche

die Belastung der Volkswirthschaft nicht erhöhen. In Wahrheit liegt darin nichts als eine Selbsttäuschung des Parlaments. Auf der einen Seite wird im Interesse geordneter Finanzwirthschaft specialisirt, auf der anderen Seite die rechtliche Wirkung der Specialisirung aufgehoben.

Man könnte vielleicht einen Widerspruch darin erblicken, dass nach dem Obigen die rechtliche Möglichkeit einer Ueberschreitung jedes einzelnen Special-Etats zugegeben, gleichwohl aber Virements oder Creditverwechslungen bekämpft werden. Der Widerspruch ist aber nur ein scheinbarer. Bei Etatüberschreitungen schlechthin hat die Regierung in jedem einzelnen Falle den Nachweis zu erbringen, dass die Ueberschreitung wegen der thatsächlich geänderten Verhältnisse nothwendig und angemessen war, bei Virements ist dies in aller Regel nicht der Fall. Würde man bei Virements die gleiche Beweispflicht statuiren, dann hätten sie vor gewöhnlichen Etatüberschreitungen den oben angeführten finanziellen Vorzug voraus, dass die Gesammtsumme unüberschritten bliebe.

Bei Beobachtung des aufgestellten Princips, dass ein Special-Etat überall dort zulässig sei, wo ein bestimmter und selbstständiger Verwendungszweck vorausgesehen und wenigstens der Maximalcredit für denselben vorausnormirt werden kann, wird die Regierung in der nothwendigen Actionsfreiheit nicht behindert. Verwirklicht sich der Verwendungszweck in der vorausgesehenen und beabsichtigten Gestalt, dann kann eine Beschränkung der Regierung darin nicht gelegen sein, dass sie nicht eigenmächtig von demselben abgehen darf. Das Gegentheil davon wäre Planlosigkeit und Willkür, die eben durch die voraufgehende Aufstellung eines Budgets, gleichviel ob mit oder ohne Theilnahme der Volksvertretung, ausgeschlossen werden soll. Lässt sich der beabsichtigte Verwendungszweck wegen unerwarteter Verhältnisse nicht oder nur mit einer grösseren, beziehungsweise geringeren Summe erreichen, dann ist die Regierung gegen nachträgliche Rechtfertigung zur Ueberschreitung berechtigt, und es ist gewiss von einer Beschränkung der Actionsfreiheit keine Rede. Dass der Regierung Virements, das sind juristisch Ueberschreitungen der Credite ohne nachträgliche Rechtfertigung nicht gestattet

10*

sind, darin wird eine Regierung, welche den Nachweis der Thatsachen nicht zu scheuen braucht, eine Behinderung in der Verwaltung nicht erblicken können.

Bei Anwendung unseres Grundsatzes auf die Praxis der Budgetbewilligung wird es im einzelnen Fall quaestio facti sein, ob ein selbständiger und bestimmter Verwendungszweck vorhergesehen und normirt werden könne. Zunächst ist dies bei allen Verwaltungsanlagen der Fall, und es wird daher auch allenthalben für jede solche Anlage ein Special-Etat votirt. Aber auch hinsichtlich der Verwaltungsausgaben ist es nicht etwa willkürlich, etwas als selbständigen, vorher bestimmbaren Zweck anzusehen, es ist dies vielmehr immer Sache der Erkenntniss und des Urtheils. Und es bleibt Pflicht des Parlaments, eine über die Erkenntniss des Zulässigen hinausgehende Specialisirung nicht vorzunehmen.

Wenn wir an die formale Gliederung des Staatsvoranschlages anknüpfen, wie sie von uns oben (Seite 128) entwickelt wurde, werden wir den Elementar-Etat als Grenze zulässiger Specialisirung der Voten bezeichnen dürfen. Wir haben darunter den Theilvoranschlag einer anweisenden Territorialbehörde für einen einzelnen Verwaltungszweig verstanden. Dieser lässt sich immer vorherbestimmen, was ja schon daraus hervorgeht, dass er von der Verwaltung selbständig aufgestellt wurde, und dass sofort nach erfolgter Feststellung des Budgets die ministerielle Vertheilung der Credite an die anweisenden Behörden in Gemässheit der Elementar-Etats erfolgt.

Anmerkung. Die Specialisirung der Voten in den einzelnen Staaten weist erhebliche Verschiedenheiten auf.

Nach Gneist (a. a. O. S. 175) zerfiel der englische Staatshaushalts-Etat von 1878 in folgende votes: Kriegsmarine 17, Militär-Etat 25, Civilverwaltung 144, zusammen 186; abweichend hiervon gibt der Chancellor of the Exchequer in seinem Memorandum (enthalten im „Report on public monies" 279, Sess. 2, 1857), die Zahl von 230 Voten an; der französische Etat zerfällt in folgende chapitres: Justiz 16, Auswärtiges 15, Inneres 40, Finanz 14, Steuern 47, Krieg 27, Marine und Colonien 22, Unterricht 38, Schöne Künste 15, Cultus 20, Ackerbau und Handel 27, öffentliche Arbeiten 65, zusammen 346; das preussische Budget (1878) hatte bei 264 Einnahme-, bei 1460 Ausgabetitel und 306 Titel für einmalige Aus-

gaben. Das österreichische Budget (1881), in welchem die Special-Etats der gemeinsamen Angelegenheiten, also der Kriegs- und Marineverwaltung, der auswärtigen Angelegenheiten und der gemeinsamen Finanzverwaltung, nicht enthalten sind, zerfällt in folgende Ausgabentitel: Verfassungsmässiger Aufwand 12, Gemeinsame Angelegenheiten 5, Inneres 39, Landesvertheidigung 8, Cultus und Unterricht 120, Finanz 41, Handel 34, Ackerbau 30, Justiz 30, sonstige Verwaltung 27, zusammen 346 Ausgabetitel; Einnahmetitel: Ministerrath 1, Inneres 6, Landesvertheidigung 2, Cultus und Unterricht 45, Finanz 47, Handel 19, Ackerbau 19, Justiz 2, sonstige Verwaltung 12, zusammen 152 Einnahmetitel. Dem Principe, dass die Specialisirung der Voten nach Elementar-Etats erfolge, ist nicht immer Rechnung getragen. So wird z. B. der Credit für die politische Verwaltung in einem Votum bewilligt, obwohl der Aufwand für dieselbe in jedem Kronlande einen selbstständigen Elementar-Etat bildet.

FÜNFTES CAPITEL.

Die Entwicklung des Budgetrechtes in England, Frankreich, Deutschland und Oesterreich.

§ 1. Der Verfall des Steuerbewilligungsrechtes der états généraux unter der alten Monarchie in Frankreich.

Nach Bodinus [1]) war es allgemeiner Rechtsgrundsatz der mittelalterlichen Lehensstaaten, der in Spanien, England, Frankreich und den deutschen Territorien gleichmässig Geltung hatte, dass, sobald die Insufficienz der Domanialeinkünfte die Könige zwang, die Stände zur Beitragsleistung für öffentliche Zwecke heranzuziehen, dies nur mit Zustimmung der Stände und nach Massgabe ihrer Bewilligung geschehen konnte.

Wenn Bodin (a. a. O.) uns recht berichtet, so wurde in Frankreich zum erstenmale unter Ludwig dem Heiligen eine allgemeine Abgabe auferlegt. Wie Ludwig selbst über diese Einkommensquelle gedacht, beweisen die Worte der Mahnung, welche er in seinem Testamente an seinen Sohn richtete: „ac vectigalibus et tributis abstineto, nisi te summa vis necessitatis ac utilitatis publicae justisimma causa ad hoc impellat; sin minus Tyrannum te potius quam regem futurum putato" (Bodin a. a. O.).

Seit Philipp dem Schönen werden die Generalstände wiederholt berufen und bewilligen vorerst ein, in späterer

[1]) „De republica", VI. 2, 5. Aufl., S. 1025.

Zeit zwei Hunderttheile des Einkommens als Subsidien.[1]) Unter Philipp Valois wurde 1338 auf einer Versammlung der Stände der ausdrückliche Beschluss gefasst, dass keinerlei Art von Abgaben ohne Zustimmung der Stände aufgelegt werden dürfe.[2]) Unter König Johann erklären die Stände anlässlich der Bewilligung von Subsidien, dass sie solche nur freiwillig und temporär bewilligen, und der König anerkennt in seiner Ordonnance vom 28. December 1355, dass nach Ablauf der bestimmten Zeit die Abgaben nur mittelst neuen Beschlusses der versammelten Stände verlängert werden dürfen. Die Gleichheit der Entwicklung in England, wo allerdings schon mehr als ein Jahrhundert früher die Magna Charta (1215) und 1295 das statutum de tallagio non concedendo zu Stande gekommen war, fällt von selbst in die Augen. Allein dieser Zustand behauptete sich in Frankreich nicht einmal bis zum Tode Karl VII. (1461). Noch Philippus Cominius, der unter Karl VII. Mitglied des öffentlichen Rathes war, spricht den Landesfürsten das Recht der Steuererhebung ohne Zustimmung der Stände ab[3]) und fügt mit wahrhaft prophetischem Geiste hinzu: „Karl VII., welcher es durchsetzte, nach eigenem Gutdünken, ohne Bewilligung der Stände, die Taille zu erheben, beschwerte seine Seele und die seiner Nachfolger mit einer grossen Bürde und schlug seinem Reiche eine Wunde, die lange bluten wird" (Tocqueville).

Seit Ludwig XI. führte der Kampf der Könige gegen die Uebermacht des Adels zunächst dazu, dass die Stände immer nur nach längeren Unterbrechungen berufen wurden. Dieser

---

[1]) Desmousseux de Givré, „Legislation du budget", I, S. 9.

[2]) „Ne ullum tributi aut vectigalis genus nisi consentientibus ordinibus imperaretur", Bodinus (a. a. O.).

Siehe auch Desmousseaux (a. a. O.): „Que l'on ne pourrait imposer ni lever taxes sur le royaume sous l'octroi des gens des trois états."

Ebenso bei Montcloux: „De la comptabilité publique en France", S. 21.

[3]) „Philippus Comminius publici consilii particeps negavit principibus tributa imperare licere, sed ea tantum capere posse, quae consentientibus subditis dono darentur, eoque jure Hispanos, Britanos, Germanos etiamnum uti videmus", Bodin a. a. O.

König bedient sich, wie Tocqueville[1]) bemerkt, des Bürgerstandes sowohl um das, was über denselben hervorragt, zu erniedrigen, als um das, was tiefer unten steht, zu erdrücken. Franz I. schreitet auf der Bahn, seine Gewalt zu einer absoluten zu machen, entschieden fort.

Heinrich IV. knüpft wieder an die unterbrochenen Traditionen der früheren Könige an und beruft 1596 eine Versammlung der Notabeln, welche neue Steuern bewilligen sollte. Heinrich's Minister Sully erklärt ausdrücklich: „Que les levées de deniers, pour produir bien et jamais mal, ne devaient se faire, que par le commun consentement des peuples, qui les payaient". [2])

Es ist bekannt, welche Entwicklung die französische Geschichte seit Heinrich IV. Tod nahm, und dass 1614 zum letztenmale vor 1789 die Generalstände versammelt waren. Wenn wir nach den Ursachen fragen, welche diese vollständige Beseitigung der ständischen Rechte und damit die Vernichtung der politischen Freiheit in Frankreich ermöglichten, so werden wir wohl Tocqueville Recht geben müssen, dass diese hauptsächlich in der Entfremdung und Absonderung der Stände unter einander gelegen waren. Während in England, wie wir sehen werden, Adel und Bürgerstand gleichmässig besteuert werden und gleichmässig das Interesse haben, sich gegen die überhandnehmende Macht des Königthums zu schützen, und sich zu diesem Zwecke verbinden, ist in Frankreich der Adel feige genug, den dritten Stand ohne dessen Zustimmung besteuern zu lassen, woferne man ihn selber verschonte, und sich mit der Steuerfreiheit über den Verlust der politischen Rechte zu trösten.[3])

Während der langen Periode, in welcher die Generalstände nicht berufen wurden, bestand die einzige Beschränkung der königlichen Finanzgewalt darin, dass die Parlamente, und

---

[1]) Alexis de Tocqueville, „Das alte Staatswesen und die Revolution", deutsch von A. Boscowitz, Anhang 16, Anm.

[2]) Sully, „Oeconomies royales", ch. CLXXXVI, t. 2, p. 265, bei Desmousseaux a. a. O.

[3]) Siehe über diese Frage das 10. Capitel des angeführten ausgezeichneten Werkes von Tocqueville.

insbesondere jenes von Paris, die Einregistrirung der Steuerdecrete als Recht in Anspruch nahmen, und dass in denjenigen Provinzen, in welchen die Provincialstände sich erhalten hatten, in den sogenannten pays d'États, diese das Vorrecht bewahrten, „selbst und nach der Methode, die sie für die beste hielten, einen Theil der königlichen und alle jene Steuern zu erheben, die zur Bestreitung ihrer eigenen Ausgaben man ihnen einzuführen gestattete" (Tocqueville, S. 252). Aber das Bewusstsein, dass Steuern rechtmässig nur mit Zustimmung der Stände erhoben werden sollten, war auch in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Frankreich nicht erloschen. Als im Jahre 1787 angesichts der höchsten Finanznoth dem Parlamente von Paris eine Steuervorlage übermittelt wurde, liess dasselbe durch seinen Präsidenten dem Könige erklären, das constitutionelle Princip der französischen Monarchie sei, dass die Auflagen von Denjenigen bewilligt werden, welche sie tragen sollten. Wenn das Parlament seit Jahren geglaubt habe, dem Könige für den Gehorsam der Völker in Steuersachen einstehen zu können, habe es mehr seinen Eifer, als sein Recht bewiesen.[1])

Es ist bekannt, unter welchen Umständen im Jahre 1789 nach 175jähriger Unterbrechung die Berufung der Generalstände erfolgte.

§ 2. Der Verfall des ständischen Steuerbewilligungsrechtes in Preussen und Oesterreich.

Der innige Zusammenhang zwischen der Entwicklung des gesammten Staatslebens und der Entfaltung der finanziellen Kräfte eines Staates zeigt sich nicht nur dort, wo ein aufstrebender Staat mit der Erweiterung des Gebietes staatlicher Thätigkeit sich auch neue und ergiebige Einkommensquellen beschafft, sondern auch da, wo die Energie der staatlichen Gewalt erlahmt, das Interesse der Unterthanen am Staate schwindet, und dann im gleichen Verhältnisse die Finanzen des Staates ein kümmerliches und armseliges Dasein fristen. Ein trauriges, aber ebenso lehrreiches Beispiel der letzten Art

[1]) Desmousseaux a. a. O.

bildet die Geschichte des alten Deutschen Reiches bis zu seinem Untergange. Sehr treffend bemerkt mit Bezug hierauf v. Stein, es sei dem Deutschen Reich unendlich theuer zu stehen gekommen, dass sein Kaiser es so wenig gekostet habe.

Die Landesherren der einzelnen Territorien verfolgten ihre particularistischen Interessen und diese führten sie dazu, den gemeinen Pfennig, die seit dem Jahre 1431 auf dem Reichstage zu Nürnberg eingeführte allgemeine Vermögenssteuer, bei welcher den Landesherren ein Subcollecturrecht nicht zustand, zu bekämpfen und zu unterdrücken, hingegen die Anlage nach Römermonaten zu begünstigen, bei welcher sie die Last auf die Landstände und Unterthanen zu überwälzen berechtigt waren. Aber selbst diese Römermonate gehen nicht im vollen Betrage ein, und ebensowenig erlangten die Kammerzieler, mit welchen die Kosten des Reichsgerichtes gedeckt werden sollten, irgend eine Bedeutung.

In demselben Masse, als die Finanzen des Reiches darnieder lagen, entwickelte sich die Finanzhoheit der Territorialherren. Ursprünglich hatte die Verwaltung des landesfürstlichen Haushaltes einen durchaus privatrechtlichen Charakter. Die Ausgaben galten als ausschliessliche Angelegenheit des Landesfürsten, welche er demnach auch aus seinen Einkünften zu bestreiten hatte.

Die Fälle, in welchen die Landesherren nach älterem deutschen Lehensrechte befugt waren, von ihren Ständen Beiträge zu fordern, sind dieselben, wie sie in der Magna Charta Englands angeführt sind, ein neuer Beweis, dass der Ausgangspunkt des Finanzrechtes in den mittelalterlichen Staaten ein gleicher war. Es sind dies 1. das Lösegeld im Falle der Gefangenschaft des Landesherrn, 2. die Verheiratung einer Tochter, 3. der Ritterschlag eines Sohnes.[1])

Als in späterer Zeit die Einkünfte der Landesherren zur Deckung der Ausgaben nicht mehr reichten, war es in allen deutschen Territorien gleichmässiger Grundsatz, dass nur mit Zustimmung der Stände Auflagen, welche den bezeichnenden

---

[1]) Karl Heinrich Lang, „Historische Entwicklung der Teutschen Steuerverfassungen etc." S. 55.

Ausdruck Beden oder Hülfen führten, erhoben werden durften.

Johann Jacob Moser hat in seinem Buche von der Landeshoheit in Steuersachen die besondere Verfassung der meisten deutschen Lande in Steuersachen nachgewiesen und den Beweis erbracht, dass in den meisten Ländern ständische Deputationen die Abgaben erhoben, verwalteten und ihrer Verwendung zuführten. Das Reichskammergericht kam wiederholt in die Lage, die Rechte der Stände gegen Uebergriffe der Landesherren in Schutz zu nehmen. Während nun in den meisten mittleren und kleineren deutschen Territorien sich die ständischen Rechte bis in's 18. Jahrhundert erhielten und beim Uebergange zur verfassungsmässigen Staatswirthschaft im 19. Jahrhundert die Erinnerung an diese ältere Entwicklung noch so weit lebendig war, dass man an dieselbe, wie wir an späterer Stelle sehen werden, anknüpfen konnte, haben Preussen und Oesterreich die ständischen Rechte beseitigt, so dass man bei Einführung der Verfassungen den Zusammenhang mit der eigenen Geschichte verloren hatte und zu fremden Mustern, welche ihrerseits wieder auf durchaus rationalistischer Grundlage entstanden waren, seine Zuflucht nehmen musste.

Für den preussischen Staat ist auf die Ausführungen H. Schulze's zu verweisen,[1]) der uns zeigt, dass eigentlich schon seit dem Jahre 1662, in welchem die brandenburgischen Stände sich zur Uebernahme einer regelmässigen, jährlichen Contribution für den Militär-Etat verpflichten, die Macht der Stände so gut wie beseitigt war, indem die königlichen Domanialeinkünfte im Zusammenhalte mit dieser Contribution die Verwaltung des Staates von periodischer Bewilligung der Stände unabhängig stellten.

Für die österreichischen Lande finden wir bei Moser[2]) in dem oben genannten Werke, das sich auf Pütter's Handbuch der besonderen deutschen Staaten stützt, bei Krones[3])

[1]) H. Schulze, „Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem deutschen Staatsrechte" im zweiten Bande der „Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart".

[2]) Moser l. c. S. 34. Für die ältere Zeit Krones' „Geschichtsleben etc".

[3]) Krones, „Geschichte Oesterreichs".

und D'Elvert[1]) den Nachweis, dass bis zu den Zeiten Maria Theresia's das Steuerbewilligungsrecht das wichtigste Vorrecht der Landstände war. Allein einerseits hatte die Bedeutung dieses Rechtes seit Karl VI. dadurch verloren, dass es der Krone gelang, die Verwilligung der festgestellten Steuer gleich für zehn nacheinander folgende Jahre zu erhalten (sogenannte Decenalrecesse), andererseits handelte es sich bei der Verwilligung selbst nicht mehr um das ob, sondern nur um das wie viel und wie der Bewilligung. Aber noch in dem Recesse der mährischen Stände vom 30. Juli 1748 anerkennt die Kaiserin, „dass der Recess den Privilegien, Freiheiten, Begnadigungen, Gewohnheiten und dem freien Verwilligungsrechte der Stände nicht präjudiciren soll".[2])

Noch unter Maria Theresia sehen wir das System der landesfürstlichen Ueberwachung und Bevormundung der provinziellen Verwaltungszustände, also die Wirkung der Centralgewalt gegenüber der landschaftlich-ständischen Autonomie sich immer erweitern. Und es war nur eine einfache Consequenz dieses Regierungssystems, dass man bei den Decenalrecessen nicht stehen blieb, sondern ein festes, allgemeines, von ständischer Bewilligung unabhängiges Steuersystem schuf. Die Landtage wurden immer mehr zu formellen, die verlangte Steuer bewilligenden Versammlungen, deren Repräsentationen und Beschwerden so gut wie keine Geltung hatten.

Josef II. ging in dem Bestreben, alle unter seinem Scepter vereinigten Lande zu einem einheitlichen Staate zusammenzufügen, noch weit entschiedener auf dem einmal betretenen Wege fort, die Landtage zu beseitigen.

Leopold II., der die Landtage wieder berief, war trotz eifrigen Bemühens der Stände, ihre alten Rechte wieder vollständig zu erlangen, keineswegs gewillt, die unter Maria Theresia gewonnenen Grundlagen der Staatsgewalt wieder preiszugeben. Nach dem Wiener Congresse blieben die Provinzialstände auf das bescheidene Mass ihrer Rechte beschränkt

---

[1]) Chr. D'Elvert, „Zur österreichischen Finanzgeschichte, mit besonderer Rücksicht auf die böhmischen Länder".

[2]) D'Elvert (a. a. O. S. 561).

und der Metternich'sche Absolutismus war nicht geneigt, diese auch nur zu respectiren, geschweige denn zu erweitern.

§ 3. Die Continuität in der Entwicklung des englischen Budgetrechtes.[1])

Während, wie wir gesehen, es der monarchischen Staatsgewalt in Frankreich, Preussen und Oesterreich gelang, die ständischen Rechte und unter diesen insbesondere das Steuerbewilligungsrecht zu beseitigen, bietet uns England das Beispiel eines Staates, in welchem sich die Continuität in der Entwicklung des Finanzrechtes vom normannischen Lehensstaate angefangen bis zur Gegenwart nachweisen lässt.

Den Hauptbestandtheil ihres Einkommens zogen die normannischen Könige aus den königlichen Domänen, deren Besitzstand nach dem Domesday-book ein sehr bedeutender war. Ausserdem sind mit Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt, namentlich in Militär-, Gerichts- und Polizeisachen, Einnahmen verbunden, und endlich sind die folgenden Kategorien von Abgaben vorhanden:

1. Die auxilia, aids der Kronvasallen an den König in den drei Fällen: *a)* bei Ritterschlag des Sohnes, *b)* bei Verheiratung der Tochter, *c)* bei Auslösung aus der Gefangenschaft; 2. die scutagia als Geldabfindungen für den Lehenskriegsdienst; 3. die tallagia von den nicht lehenspflichtigen Einwohnern der Städte und des flachen Landes.

Nach der Karte Wilhelm des Eroberers „sollten die Ländereien und Besitzungen der gegen Kriegsdienste belehnten Grundeigenthümer von allen ungerechten Erhebungen und von aller Schatzung frei sein, so dass von ihnen nichts zu

---

[1]) Siehe hierüber Thomas Erskine May, „The constitutional History of England, since 1760—1860". I. Bd., 4. Cap. Derselbe. „Das englische Parlament und sein Verfahren", übersetzt von Oppenheim. Alpheus Todd (a. a. O.). Macaulay, „Geschichte Englands seit dem Regierungsantritt Jacob II." Hallam, „Geschichte der engl. Const. von Heinrich VII. bis zum Tode Georg II." Gneist, „Englische Verfassungsgeschichte". Derselbe, „Budget und Gesetz". Derselbe, „Gesetz und Budget". Derselbe, „Englisches Verwaltungsrecht". „Report from the select Committee on public monies", P. p. 279, Sess. 2, 1857. Blackstone, „Commentaries on the Laws of England." De Lolme, „Constitution de l'Angleterre".

erheben oder zu erfordern sei, als ihre freien Vasallenleistungen, welche ihm durch die allgemeine Versammlung seines Landes für alle Zeit als erbliches Recht gegeben und eingeräumt worden".[1]) Die oben erwähnten drei Fälle der auxilia folgen aus dem lehensrechtlichen Verhältnisse zwischen König und Kronvasallen und dürfen nicht als Schatzungen oder Auflagen aufgefasst werden, sondern eben nur als Vasallenleistungen. Ebensowenig sind die scutagia Steuern der Kronvasallen, sie sind vielmehr nur das Geldäquivalent der geschuldeten Lehensleistung im Kriege, welches seit den Zeiten Heinrich II. immer breitere Anwendung findet.

Nur die tallagia sind wirkliche Abgaben, werden aber eben deshalb nicht von den Lehensmännern, sondern von den ausserhalb des Lehensverbandes stehenden Städten, Burgflecken und Kronländereien erhoben. Die scutagia sind für die spätere Entwicklung einer allgemeinen Abgabepflicht massgebend geworden, indem sie den Rechtstitel abgaben, die grossen Lehensträger des Reiches zur Beitragsleistung heranzuziehen.

Als nun König Johann ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit der aufgezählten Verpflichtungen dem ganzen Lande Schatzungen auferlegte, die nicht nur den Grundbesitz, sondern auch das bewegliche Vermögen erfassen sollten, musste er damit den Widerstand seiner Vasallen hervorrufen. Dies führte dann zur Erlassung der Magna Charta, in der ausdrücklich bestimmt wurde, dass auxilia ausser den drei oben erwähnten Fällen, ebenso die auxilia der Stadt London, und scutagia statt der Lehenskriegsdienste nur per commune consilium regni aufgelegt werden sollten. Im Jahre 1295 sieht sich Eduard IV., der durch gewaltsame Mittel sowohl von den Baronen und geistlichen Würdenträgern, als auch von den Bewohnern der Grafschaften und Gemeinden Beitragsleistungen erzwungen hatte, gegenüber dem Widerstande seiner Unterthanen genöthigt, das vom Prinzregenten in des Königs Abwesenheit abgeschlossene statutum de tallagio non concedendo zu ratificiren. Dieses bestimmt, „dass keine Schatzung oder Steuer ohne den guten Willen und die Zustimmung der

---

[1]) May, „Das Parlament von England", S. 453.

Erzbischöfe, Bischöfe, Grafen, Barone, Ritter, Burgfleckenbewohner und der anderen freien Männer des Landes erhoben oder beigetrieben werden solle". [1])

Während also in der Magna Charta nur von einem Bewilligungsrechte der Kronvasallen, d. i. der grossen Lehensbesitzer des Reiches, die Rede ist, hat sich bis zum statutum de tallagio des Jahres 1295 die bedeutungsvolle Entwicklung vollzogen, dass auch die Besteuerung der Grafschaften und Gemeinden von ihrer Zustimmung abhängig sein soll. Dadurch erlangten die Versammlungen der Vertreter der letzteren, welche bisher in unregelmässiger Weise erfolgt waren, neben den Versammlungen der geistlichen und weltlichen Grossen eine selbständige Bedeutung, sie bilden den Grundstein für das spätere Haus der Gemeinen. In der nächsten Zeit werden die Bewilligungen von den geistlichen und weltlichen Lords und von den Gemeinen gesondert gemacht, aber bis zur Zeit Richard II. (1377—1399) hat die Gemeinschaft der Interessen eine derartige Consolidation der steuernden Gruppen hervorgebracht, dass Prälaten und Barone ohne die Commoners sich zur Steuerbewilligung incompetent erklären.[2]) Und schon unter Heinrich IV. (1399—1413) ist vermöge der immer wachsenden Steuerlast der Gemeinen ihr Einfluss soweit gediehen, dass ihre Geldbewilligung auch die Lords trifft und die letzteren zu den Beschlüssen der Gemeinen blos ihre Zustimmung zu ertheilen haben. Eine königliche Ordonnanz aus dem Jahre 1407 „the Indemnity of the Lords and Commons" stellt ausdrücklich fest, „dass Bewilligungen von den Gemeinen geschehen und die Lords ihre Zustimmung ertheilen".[3])

Der Einfluss, welchen sich das Parlament auf die Verwaltung der bewilligten Gelder wahrte, stimmt im Wesentlichen mit den Rechten überein, welche sich die Stände der deutschen Territorien vorbehalten hatten. Man sah strenge darauf, dass die Gelder nur zu den bewilligten Zwecken verwendet werden, ernannte mitunter Einnehmer und Aufseher und stellte königliche Beamte, welche die Gelder gegen den Beschluss des

[1]) May l. c, S. 455.

[2]) Gneist, „Verfassungs-Gesetze", S. 367.

[3]) May l. c.

Parlamentes verwendeten, unter Anklage. So wird im zehnten Jahre Richard II. (1377—1399), Michael de la Pole, Earl von Suffolk, kürzlich Kanzler von England, angeklagt, „dass er Gelder, welche von den Gemeinen bewilligt waren, um in Gemässheit der von den Gemeinen begehrten, vom Könige und den Lords genehmigten Art und Weise und nicht anders verausgabt zu werden, zu anderen Zwecken missbraucht habe". [1]) Er wurde schuldig befunden, eingekerkert und an Geld gestraft.

Ein ähnlicher Fall ereignete sich im sechsten Jahre Heinrich IV. (1399—1413). Tonnen- und Pfundgelder waren zu bestimmten Zwecken bewilligt worden und das Parlament bestellte zwei Schatzmeister, welchen die Taxen für diese speciellen Zwecke gezahlt wurden. Diese beiden Schatzmeister und alle Beamten des Exchequer wurden dem Parlamente rechnungspflichtig gemacht und es wurde beschlossen, „dass, wenn diese Gelder, sei es durch eine Anweisung (warrant), sei es durch Patent, geschriebene Ordre, grosses oder Privatsiegel, zu irgend einem anderen Zwecke, als zu welchem sie bewilligt waren, gezahlt werden sollten, diejenigen sowohl, welche das Geld anwiesen, als auch diejenigen, welche es zahlten, des Hochverrathes schuldig gehalten werden sollten". Der oben citirte Report zählt noch mehrere hierher gehörige Fälle auf, welche Hatsell entnommen sind.

Unter den Königen aus dem Hause der Tudor blieb das Steuerbewilligungsrecht des Parlamentes unbestritten, und der einzige gegentheilige Versuch, den Heinrich VIII. im Jahre 1525 machte, rief einen solchen Widerstand hervor, dass Heinrich nachgeben musste.

Uebrigens hatten gerade die Könige dieses Hauses über Schwierigkeiten des Parlamentes nicht zu klagen. Ausser über ihre erblichen Revenüen verfügten sie über ihnen beim Regierungsantritt auf Lebenszeit bewilligte Tonnen- und Pfundgelder, und ausserdem wurden ihnen für ausserordentliche Bedürfnisse wiederholt vorübergehende Subsidien gewährt.

---

[1]) „Report on public monies" l. c. S. 73.

Aus dem Kampfe der Stuarts mit dem Parlamente ging das letztere, wie bekannt, mit gestärkter Autorität hervor. Unter Jakob I. blieb es zunächst beim Alten. Als dem Könige 1624 Subsidien für die Wiederherstellung zerfallener Städte und für den Krieg mit Spanien bewilligt wurden, ernannte das Parlament die Geldverwalter, stellte sie unter Eid und machte sie rechnungspflichtig. Der König selbst gesteht zu: „Ich überlasse es Euch, die Gelder durch die Commissionen beider Häuser zu empfangen und auszugeben, damit Ihr mehr Sicherheit habet." [1]) Carl I. wurden von den beiden ersten Parlamenten Subsidien verweigert und daher dieselben aufgelöst. Die Geldnoth zwingt Carl zur Berufung eines dritten Parlaments und zur Anerkennung der Petition des Rechts, worin ausdrücklich bestimmt ist, „dass kein freier Mann genöthigt werden soll, irgend eine Gabe, Darlehen, benevolence (freiwillige Leistung) oder Steuer zu zahlen, ohne Zustimmung der Volksvertretung durch Parlamentsact". [2])

Carl bricht sein Wort, löst das Parlament auf, erhebt Schiffsgelder und Steuern ohne Autorität des Parlaments und erbittert die Nation durch seine ungesetzliche und tyrannische Regierungsweise.

Zu den wichtigsten Cautelen, welche nach der Restauration eingeführt wurden, gehört die strenge Anwendung der Appropriationsclausel. Zum erstenmale nach der Restauration wurde dieselbe am 29. April 1666 angenommen, indem Sir George Downing, einer der Beamten des Exchequer, Regierung und König, ungeachtet des heftigsten Widerstandes seitens des Kanzlers Clarendon, beredet, zur Vermeidung ungehöriger Verwendung der bewilligten Gelder die Appropriationsclausel zu erlassen. Einige Fälle von Anklagen wegen Nichtbeobachtung derselben zeigen den Ernst und die Strenge des Parlaments. So wurde Lord Danby 1678 zum zweitenmale angeklagt und, als er vom Könige pardonnirt wurde, beschlossen die Gemeinen, dass der so bewilligte Pardon nichtig sei und die Entscheidung über die Anklage nicht verhindern könne

---

[1]) Rep. o. p. m. (a. a. O.).

[2]) Gneist, „Verf.-G.", S. 559, Anm.

Die Anklage gegen Sir Edward Seymour, Schatzmeister der Marine (1680), kam nicht zum Austrage, da das Parlament aufgelöst wurde. — Aus dem Jahre 1680 datirt auch die Resolution des Parlaments, dass es unstatthaft sei, der Krone ohne Zustimmung des Parlaments Gelder vorzustrecken.[1])

Seit der Vertreibung der Stuarts findet die Appropriationsclausel, bis auf einige Ausnahmen,[2]) allgemeine Anwendung. Man war, wie Macaulay bemerkt, zur Ueberzeugung gelangt, dass nur durch Strenge in der Bewilligung der Geldmittel der gesetzliche Einfluss des Parlaments zu behaupten sei. Wilhelm und Maria wurde die Accise auf Lebenszeit bewilligt, wovon der Hofstaat und eine Liste der Civilämter (daher der Ausdruck Civilliste) erhalten werden sollte; die Zölle welche Carl II. und noch Jakob II. auf Lebenszeit bewilligt worden waren, wurden nun auf vier Jahre bewilligt, andere Einnahmen, wie Land- und Malztaxe, wurden jährlich bewilligt. Ueber die Abtheilungen der Marine, des Heeres und des Feldzeugamtes wurde bei Bewilligung der für dieselben erforderlichen Mittel vom Parlamente eine schärfere und constantere Aufsicht geübt. Schätzungen der wahrscheinlichen Ausgaben wurden regelmässig vorgelegt und die bewilligten Summen vermöge der Appropriationsclausel zu jedem besonderen Dienste genau festgesetzt.

In das 18. Jahrhundert fällt die bedeutungsvolle Entwicklung, dass die ständigen und rechtlich nothwendigen Ausgaben gesetzlich für die Dauer bewilligt und die zur Deckung derselben bestimmten ständigen Einnahmen zu dem von periodischer Bewilligung unabhängigen consolidirten Fond vereinigt werden, während der veränderliche Theil der Ausgaben und soweit die Ueberschüsse des consolidirten Fondes nicht ausreichen, der zur Deckung derselben erforderliche Theil der Einnahmen Gegenstand jährlicher Bewilligung bleibt. Ursprünglich bestand in England, wie in allen anderen Staaten, das

---

[1]) „On the 7th of January 1680 it was resolved: „That whosoever shall lend, or cause to be lent, by way of advance, any money on the security of the purchase of the king's revenue, shall be judged to hinder the sittings of Parliament, and shall be responsible for the same in Parliament." Rep. o. p. m., S. 71.

[2] Gneist „Budget und Gesetz" S. 42.

System der Specialisirung der Fonde. Jede Art von Einnahmen bildete einen besonderen Fond, der zur Deckung bestimmter Ausgaben verwendet wurde. Zunächst wurden, wie wir an früherer Stelle gesehen,[1]) aus der Vielheit dieser besonderen Fonde drei Fonde gebildet, der Aggregate Fund, General Fund und South Sea Fund.

Bemerkenswerth ist, dass unter Georg III. die Gelder, welche aus den erblichen Einkünften der Krone flossen, zum Aggregate Fund getragen wurden, und aus diesem die jährliche Summe von 723.000 Pfund Sterling dem Könige „for the support of his household and the honour and dignity of the crown" bewilligt wurde. Damit wurde zum erstenmale, wie May bemerkt,[2]) die directe Controle des Parlaments über die persönlichen Ausgaben des Königs anerkannt, und es ist gewiss sonderbar, fügt May hinzu, dass ein so wichtiger Wechsel in den Beziehungen des Souverains zum Parlamente zu einer Zeit sich vollzog, in welcher der König seine Prärogative auszudehnen und sich von anderen Einflüssen im Staate unabhängig zu machen suchte.

Die Commissioners of Public Accounts hatten schon 1785 auf die Nachtheile dreier gesonderter Fonde aufmerksam gegemacht und die Bildung eines einzigen Fondes beantragt, in welchen alle Einkünfte zusammenfliessen und aus welchem alle Ausgaben bestritten werden sollten.[3]) Diese Vereinigung erfolgte durch 27 Geo. III, c. 13.

Seitdem ist bei mannigfachen Aenderungen im Detail das Princip festgehalten worden, dass die Einkünfte der Krone entweder aus dem consolidirten Fonde, der die bereits durch Gesetz festgestellten bleibenden Einnahmen enthält, oder aus den jährlichen Bewilligungen fliessen. Aus dem consolidirten Fonde erhalten aber nur jene Ausgaben ihre Deckung, welche vom Parlamente ausdrücklich darauf gesetzt wurden; allfällige Ueberschüsse dürfen ohne Zustimmung des Parlaments keine Verwendung finden.

---

[1]) Siehe oben S. 116.

[2]) „The Constitutional history of England", I. B., S. 234.

[3]) Philippovich, „Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung des Staates", S. 150.

Zu den wichtigsten Ausgaben, welche auf dem consolidirten Fonde lasten, gehören die Zinsen der öffentlichen fundirten Schuld, die Civilliste, die Jahrgelder der königlichen Familie, die Besoldungen und Pensionen der Richter und einiger anderer Beamten. Nach Todd belaufen sich die Gesammtausgaben Englands auf die ungefähre Summe von 70 Millionen Pfund jährlich, wovon ungefähr 30 Millionen dauernd bewilligt sind, während 40 Millionen der periodischen Bewilligung unterliegen.[1])

Entscheidend für die Beurtheilung des englischen Budgetrechtes ist nun neben dem Princip der Trennung des consolidirten Fondes von den jährlichen Bewilligungen die Art und Weise, in welcher die letzteren zu Stande kommen.

Seit 1678 ist es Grundsatz, dass alle Geldbewilligungen vom Hause der Gemeinen ihren Ausgang nehmen. Am 3. Juni 1678 beschlossen die Gemeinen: „Alle und auch die Sr. Majestät bewilligten Gelder seien ausschliesslich Gabe der Gemeinen, alle auf deren Bewilligung gerichtete Bills müssen bei den Gemeinen ihren Anfang nehmen; es ist das unzweifelhafte und ausschliessliche Recht der Gemeinen, in dergleichen Bills Ziel, Zweck, Erwägungen, Bedingung, Beschränkung und Qualificirung solcher Bewilligungen zu bestimmen; hieran darf vom Hause der Lords nichts geändert werden."[2])

Diesem Grundsatze haben sich die Lords gefügt und es nur als ihr Recht in Anspruch genommen, die von den Gemeinen genehmigten Bills anzunehmen oder zu verwerfen.

Dagegen haben sich die Lords seit 1702 gegen tacking bills, d. h. solche Geldbills, welche mit Bestimmungen, die mit der Geldbewilligung in keinem Zusammenhange stehen, bepackt sind, als unconstitutionell gewehrt, und das Haus der Gemeinen hat hierin dem besseren Rechte der Lords weichen müssen.

Es ist parlamentarischer Grundsatz, dass nur über Initiative der Krone Gelder bewilligt werden. Ueber dahin zie-

---

[1]) Von den Einnahmen werden nach Gneist („Gesetz und Budget", S. 117) nur ein Siebentel periodisch bewilligt. Der weitaus grössere Theil der jährlich bewilligten Ausgaben findet also seine Deckung in den Ueberschüssen des consolidirten Fonds.

[2]) May, „Parlamentsverfahren", S. 459.

lende Anträge der Regierung darf seit 1667 niemals am Tage der Einbringung des Antrages verhandelt werden und seit 1707 gilt es als parlamentarischer Brauch, dass nur im Ausschusse des ganzen Hauses über Geldbewilligung berathen wird.[1])

Zunächst beräth das Haus als Committee of supply über die Ausgaben für Heer, Flotte und Feldzeugamt. Die Voranschläge für die Civilverwaltung werden gewöhnlich in einem späteren Zeitpunkte vorgelegt. Nachdem der Bericht des Committee of supply erstattet ist, wird in aller Regel der Tag festgesetzt, an welchem das Haus als Committee of ways and means sitzen soll. Dieser Ausschuss hat über die Einnahmen zu berathen, welche zur Deckung der über Bericht des Committee of supply genehmigten Ausgaben erforderlich sind. Ueber den Bericht des Committee of ways and means fasst das Haus seine Beschlüsse. Mit diesen Einzelbeschlüssen ist die rechtliche Bewilligung des Hauses der Gemeinen noch nicht erledigt. Dazu ist vielmehr noch das Zustandekommen der Appropriationsbill nothwendig.

Da diese Bill in der Regel erst gegen Ende der Session erlassen wird, muss das Parlament für die Kosten der laufenden Verwaltung Sorge tragen. Dies geschieht durch die ways and means Act, welche die Treasury ermächtigt, für die laufende Verwaltung Gelder aus dem consolidirten Fonde zu verausgaben oder durch Begebung von Exchequer Bills sich zu beschaffen.

Die Appropriationsbill, durch welche erst die Regierung das Recht erlangt, die Ausgaben und Einnahmen in Gemässheit der Einzelbeschlüsse zu verwalten, ist überschrieben: An act to apply a Sum out of the Consolidated Fund and the Surplus of Way and means to the Service oft the Year ... and to appropriate the Supplies garanted in this Session of Parliament.

Dieser Ueberschrift entsprechend werden die bewilligten Mittel und Ausgaben recapitulirt und die Clausel beigefügt, dass die bewilligten Summen nur für die bestimmten Zwecke verwendet werden dürfen. „The said aids and supplies, pro-

[1]) Des Zusammenhanges wegen folgt eine kurze Wiederholung des schon Seite 135 Ausgeführten.

vided as aforesaid, shall not be issued or applied to any use, intent or purpose whatsoever other than the uses, intents or purposes before mentioned, or for the other payments, appropriation or application, directed to be made or satisfied thereout by any Act or Acts, or any particular clause or clauses for that purpose, contained in any other Act or Acts of this Session of Parliament.

Die Bedeutung der Appropriationsacte liegt nicht so sehr darin, dass die Verwendung der bewilligten Mittel ausschliesslich für die bestimmten Zwecke ausgesprochen wird, denn schon die Einzelvoten waren ja immer nur mit Rücksicht auf den bestimmten Ausgabenzweck gefasst worden, sondern vielmehr darin, dass durch dieselbe die Einzelbeschlüsse erst ihre volle gesetzliche Sanction erhalten.

In dem mehrerwähnten Report ist als Appendix Nr. 1 ein Momorandum des Chancellor of the Exchequer abgedruckt in welchem es heisst: „By this Act (nämlich Appropriation Act) therefore the votes in supply originally passed by the House of Commons only receive full legislative sanction.

Und an früherer Stelle: „Die endgiltige Bewilligung der Mittel zur Deckung der in der Session bewilligten Ausgaben ist stets der Appropriations-Acte vorbehalten; so könnte das Haus der Gemeinen, obgleich es in einem früheren Zeitpunkte der Session alle Ausgaben des Jahres bewilligt hatte, doch seinen verfassungsmässigen Einfluss auf die Minister dadurch behaupten, dass es die Bewilligung der Geldmittel auf einen Betrag beschränkte, welcher nur so lange reichte, als es das Haus für angemessen halten würde, Jenen die Mittel zur Führung der Staatsverwaltung zu gewähren; und durch so beschränkte Bewilligungen ist das Haus jederzeit im Stande, die Minister an der Auflösung oder Vertagung des Hauses zu hindern."[1])

---

[1]) „The final grant of ways and means to cover the whole of the supplies voted in the session is always reserved for the Appropriation Act; thus, although the House of Commons at an early period of the session might have voted the whole of the supplies of the year, they could still bold their constitutional check upon the minister by limiting the grant of ways and means to an amount sufficient only to last such time as they might

Wenn auch der viel citirte Fall des Jahres 1784 nach May das einzige Beispiel war, dass die Gemeinen sich ihrer Befugnis bedient haben, mit der Bewilligung der Geldmittel zurückzuhalten, so ist es nach dem Obigen doch unzweifelhaft und unbestreitbar, dass dem Hause diese Befugnis zusteht.[1]) Und der Umstand, dass von dieser Befugnis kein Gebrauch gemacht wird, beweist nur, dass das Parlament eines solchen extremen Mittels gar nicht bedarf, da es auf andere Weise seinen Einfluss geltend machen kann, um ein missliebiges Ministerium zu beseitigen.

Man denke nur an die jährlich zu erlassende Mutiny Act, auf welcher die rechtliche Möglichkeit basirt, überhaupt ein stehendes Heer zu halten.

Was aber das Recht des englischen Parlaments, die Appropriationsbill zurückzuhalten oder nur mit beschränkten Bewilligungen zu erlassen (eine gänzliche Verwerfung wird in den meisten Fällen ausgeschlossen sein, weil ein Theil der Ausgaben für die laufende Verwaltung in aller Regel bereits verwendet sein wird), vor dem Budgetrecht der continentalen Parlamente auszeichnet, ist, dass die auf dem consolidirten Fonde ruhenden Ausgaben von einem solchen Recht der Zurückhaltung der Appropriationsbill nicht berührt werden, „dass es rechtlich so beschränkt ist, um rechtlich möglich zu sein".[2]) Wollen wir das englische Budgetrecht, wie es sich historisch entwickelt hat, in einem Satze kennzeichnen, so gelangen wir zu dem Resultate: **Von dem jährlichen Bewilligungsrecht unabhängig sind die Einnahmen des consolidirten Fondes und die gesetzlich auf denselben gesetzten Ausgaben**; die der jährlichen Bewilligung unterliegenden Ausgaben und Einnahmen erhalten ihre gesetzliche Sanction nicht durch die

think proper to give him the means of carrying on the public service, and they are by such limited grants at all times enabled, to prevent the minister from dissolving or proroguing Parliament."

[1]) Siehe dagegen Gneist, „Gesetz und Budget", S. 115, der die Budgetverweigerung rechtlich als actus inanis hinstellt. Stein („Finanzw.", 5. Aufl.), S. 326) geht noch weiter, indem er behauptet, dass in England eine Budgetverweigerung überhaupt nicht vorkommen könne, da die Appropriationsbill nichts als die schon früher gemachten Bewilligungen enthalte.

[2] Gneist, „Budget und Gesetz" S. 15.

Einzelvoten, sondern erst durch die folgende Appropriationsbill, welche trotz der vorhergegangenen Einzelvoten zurückgehalten werden kann.

§ 4. Die Entwicklung des Budgetrechtes in Frankreich seit 1789.

I. 1789 bis 1814.

Am 5. Mai 1789 wurden die Generalstände vom Könige eröffnet. Necker erstattete den Bericht über die finanzielle Lage. Seine Ausführungen über die Natur der Einnahmen und Ausgaben machen den Eindruck, als wollte er sich von vorneherein in Gegensatz stellen zu dem revolutionären und radicalen Geiste der Neuerungen, der gerade auf dem Gebiete des Finanzwesens am mächtigsten sich zu regen begann.

„Die Einkünfte und Ausgaben gehören keinem einzelnen Jahre an; sie werden immer dieselben sein, insoferne man sie nicht durch neue Dispositionen ändert. Der König wird dieselbe Summe von Auflagen erheben, solange die constitutiven Gesetze dieser Steuern nicht derogirt sein werden, und der König wird dieselbe Summe an Interessen zahlen, solange die Capitalien der öffentlichen Schuld nicht amortisirt sein werden."[1])

Diese Anschauung wurde von der Versammlung, welche über das Wesen der constitutionellen Monarchie sich nach pseudo-englischem Muster ihre eigenartige Vorstellung gemacht hatte, nicht getheilt. Die Lehre Montesquieu's über die jährliche Bewilligung der Steuern war auf fruchtbaren Boden gefallen. „Si la puissance législative statue non pas d'année en année, mais pour toujours, sur la levée des deniers publics, elle court risque de perdre sa liberté, parceque la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle, et quand on tient un pareil

---

[1]) „Les revenues et les dépenses n'appartiennent à aucune année en particulier; elles seront toujours les mêmes, à moins qu'on ne vienne à les changer par des nouvelles dispositions. Le roi recevra la même somme de tributs tant que les lois constitutives de ces impôts ne seront point abrogées et le roi paiera la même somme d'interêts tant que les capitaux de la dette publique ne seront point amortis." Leroy-Beaulieu, II, S. 6 und Desmousseaux, „D. G." (l. c.)

droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre" („Esprit des lois", l. XI, ch. VI). Tocqueville hat die Verhandlungen des Adels im Jahre 1789 in sachlicher Zergliederung dargestellt[1]) und es zeigt sich, „dass der Adel, der mit dem Throne fallen soll, dem Könige und besonders dessen Vertretern gegenüber eine beiweitem stolzere Sprache führt, als der dritte Stand, der bald das Königthum zerstören wird".

Der Adel verlangt, „dass die allgemeinen Reichsstände ausschliesslich das Recht haben, die Steuer zu berathschlagen und zu beschliessen; dass die bewilligten Subsidien nur für den Zeitraum von einer Versammlung zur andern gelten; dass alle anderen Subsidien, die ohne Einwilligung der Reichsstände beschlossen oder erhoben werden, für ungesetzlich erklärt und die Minister und Einnehmer, die dergleichen Auflagen verordnet und erhoben hätten, als Erpresser verfolgt werden".

In gleichem Geiste gab nicht lange darauf die aus den drei Ständen gebildete Nationalversammlung die Erklärung ab, dass sie in Erwägung dessen, dass die gegenwärtigen Steuern, welche niemals von der Nation bewilligt worden wären, ungesetzlich und in Folge dessen null und nichtig seien, vorläufig die Erhebung der ungesetzlich geschaffenen Steuern und Abgaben in der bisherigen Weise bis zum Tage der Auflösung der Nationalversammlung bewillige. Nach diesem Tage solle die Erhebung aller Steuern und Abgaben aufhören, welche nicht ausdrücklich von der Nationalversammlung bewilligt sein werden.

Man hatte damit bereits den grossen Sprung gemacht von dem Rechte, die Steuern zu bewilligen bis zur periodischen Bewilligung aller Steuern in jeder Sitzung der Nationalversammlung. Der Zweck dieser Bestimmung war allgemein bekannt und wurde offen ausgesprochen. Man fand darin die beste Garantie der Perpetuität der Nationalversammlung. In der Sitzung vom 27. Juli 1789 erklärte der Berichterstatter M. de Clermont-Tonnerre:[2])

---

[1]) Tocqueville (l. c.), Anm. 42.

[2]) Desmousseaux, „D. G." (l. c).

„Cette clause imperative a paru à tous vos commettants le garant le plus sûr de la perpétuité des vos Assemblées nationales."

In der Constituante des Jahres 1791 erhoben sich Stimmen, dass es nicht zulässig erscheine, die Erfüllung rechtlicher Zahlungsverbindlichkeiten des Staates von der jährlichen Bewilligung der gesetzgebenden Körperschaften abhängig zu machen.

Mirabeau beantragte die Errichtung eines consolidirten Fondes für die Civilliste des Königs und für die Verzinsung und Tilgung der Staatsschuld. Wollte man die Dauer der Einkünfte, auf welchen die Staatsschuld basirt sei, auf ein Jahr beschränken, so gebe man der massgebenden Körperschaft das Recht, jedes Jahr die Nation bankerott zu erklären.[1])

Die Constituante glaubte, gegen diese Gefahr eine genügende Garantie zu schaffen, wenn in die Verfassung die ausdrückliche Bestimmung aufgenommen würde, dass die zur Einlösung der Staatsschuld und für die Civilliste erforderlichen Fonde unbedingt bewilligt werden müssen.

Und so wurde denn in die Constitution vom 14. September 1791 der Satz aufgenommen: „Sous aucun prétexte les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile ne pourront être ni refusés ni suspendus."

Abgesehen von dieser Beschränkung räumte die Verfassung dem corps législatif das jährliche Bewilligungsrecht ein. Er hatte alle Ausgaben des Staates jährlich festzustellen, und zu diesem Zwecke hatten die Minister alljährlich bei Beginn der Session den Ausgabenvoranschlag ihres Departements vorzulegen. Ausschliesslich dem corps législatif sollte das Recht zustehen, öffentliche Steuern aufzulegen. Seine hierauf bezüglichen Beschlüsse wurden zu Gesetzen, als solche promulgirt und ausgeführt, ohne der Sanction unterbreitet zu werden.

---

[1]) „Limiter à un an la durée des impôts, sur lesquelles sera assurée la dette publique, c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute." Bei Leroy-Beaulieu, II, S. 23.

Dabei sollten die Steuern jährlich berathen und festgesetzt werden, und niemals den letzten Tag der folgenden Session überdauern, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert worden wären. Gleichzeitig wurde mit Gesetz vom 17. September 1791 im Schosse der Versammlung ein bureau de comptabilité nationale errichtet, welchem an Stelle der Rechenkammern der alten Monarchie die Finanzcontrole zustehen sollte.

Es lösen sich in rascher Aufeinanderfolge die Verfassungen vom 24. Juni 1793 und 22. August 1795 (5. fructidor an III) ab.

Dem Directorium wird es zur Pflicht gemacht, dem Rathe der Fünfhundert und dem Rathe der Alten jährlich einen Voranschlag vorzulegen (Art. 162). Das jährliche Steuerbewilligungsrecht steht ausschliesslich dem corps législatif zu (Art. 302).

Die Verfassung vom 13. December 1799 (22. frimaire an VIII) führte die Trennung der gesetzgebenden und ausführenden Gewalt scharf durch und bestimmte hinsichtlich der Finanzverwaltung im Art. 45: Le gouvernement dirige les recettes et les dépenses conformément à la loi annuelle, qui détermine le montant des unes et des autres.

Das jährliche Finanzgesetz, welches, wie schon an anderer Stelle erwähnt, seit 1806 die Bezeichnung Budget führte, brauchte also blos die Bestimmung über die Summe der Einnahmen und Ausgaben zu enthalten. Und damit hängt es zusammen, dass die Votirung des Budgets unter dem Kaiserreiche en bloc erfolgte. Wesentlich war nur, dass die Regierung auf Grund des jährlichen Budgetgesetzes zur Führung des Staatshaushaltes ermächtigt wird; ohne Gesetz keine Ermächtigung.

II. 1814 bis 1830.

Die Charte vom 4. Juni 1814 zeigt das Bestreben, die Befugnisse der königlichen Gewalt mit den Rechten der Volksvertretung in Harmonie zu bringen. Art. 50 [1]) verpflichtet den König zur jährlichen Berufung der Kammern und bedeutet

[1]) Art. 50: Le roi convoque chaque année les deux chambres.

also eine directe verfassungsmässige Garantie für die Perpetuität derselben. Art. 48[1]) bestimmt, dass keine Steuer ohne Zustimmung der Kammern und die Sanction des Königs aufgelegt werden könne, und Art. 49[2]) fügt ergänzend hinzu, dass die Grundsteuer nur für ein Jahr bewilligt werde, während die indirecten Auflagen es auch für mehrere Jahre sein können. Endlich normirt Art. 23,[3]) offenbar nach dem Muster des englischen Staatsrechtes, dass die Civilliste bei Regierungsantritt des Königs von der ersten Gesetzgebung für die ganze Dauer der Regierung festgesetzt werde.

Die Acte additionnel vom 22. April 1815, welche nach der Rückkehr Napoleon's erlassen wurde, ist insoferne von Interesse, als in derselben zum erstenmale für den Fall vorgesorgt wird, wenn die Kammern vor Zustandekommen des Budgets aufgelöst werden. In diesem Falle werden nach Art. 34[4]) der erwähnten Acte die in der vorhergehenden Session votirten Steuern bis zum Zusammentritt der neuen Kammern forterhoben. Man wird aus den citirten Bestimmungen den Schluss ziehen dürfen, dass man anfing sich der Gefahr bewusst zu werden, welche in der von periodischer Zustimmung der Kammern bedingten Führung des ganzen Staatshaushaltes gelegen war.

Die Charte des Jahres 1814 enthält, wie wir gesehen, noch nicht die Bestimmung, dass periodisch ein Budget im Wege der Gesetzgebung zu Stande kommen müsse.

Das verfassungsmässige Budgetrecht besteht also eigentlich nur in dem Antheil der Kammern an der Steuergesetzgebung und in der verfassungsmässigen Beschränkung der Grundsteuer auf ein Jahr, welche eine alljährliche Erneuerung derselben,

---

[1]) Art. 48: Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi.

[2]) Art. 49: L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes preuvent l'être sur plusieurs années.

[3]) La liste civile est fixée pour toute la durée du règne, par la première legislature assemblée depuis l'avénement du roi.

[4]) Art. 34, 2. Abs.: Dans le cas de la dissolution de la chambre des représentants les impositions votées dans la session précedente sont continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la chambre.

natürlich unter Theilnahme der Kammern, nothwendig machte. Erst das Gesetz vom 23. September 1814 bestimmt, dass das Budget alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zu umfassen habe. Thatsächlich wird seit der Restauration alljährlich ein Budget in die Kammern eingebracht, alle Ausgaben und Einnahmen werden alljährlich bewilligt, und das Budget als Grundlage der Führung des Staatshaushaltes aufgefasst.

An dem verfassungsmässigen Rechtszustande wurde durch die nach der Julirevolution erlassene Charte constitutionnelle vom 7. August 1830 nichts Wesentliches geändert und die spätere Entwicklung bestand, wie wir an anderer Stelle gesehen, darin, dass eine freiere Specialisirung der Voten eingeführt wurde.

Erst die belgische Verfassung enthält eine vollständige und scharfe Formulirung für das constitutionelle Budgetrecht, wie es in Frankreich gehandhabt und im gleichen Sinne in Belgien eingeführt werden sollte.

Art. 110. Aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi.

Art. 111. Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.

Art. 115. Chaque année, les chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget.

Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

Die Steuergesetze wurden damit zu leges annuale erklärt, die jährliche Feststellung des Budgets aller Einnahmen und Ausgaben durch die Kammern vorgeschrieben.

Das jährliche Budget bildet somit die ausschliessliche materielle Grundlage für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben, denn die Steuergesetze gewinnen aus der periodischen Bewilligung ihre rechtsverbindliche Kraft.

Das französisch-belgische Budgetrecht, welches seinen Ausgangspunkt darin hat, die Perpetuität der Kammern zu garantiren, umfasst also im Gegensatze zum englischen Rechte die jährliche Bewilligung aller Einnahmen und Ausgaben, ohne Unterschied, ob dieselben auf rechtlicher Nothwendigkeit beruhen oder nicht.

Zur Zeit des ersten Kaiserthums verschwinden die Einzelvoten und es bleibt die inhaltlose En bloc-Bewilligung des ganzen Budgets. Diese Auffassung kann nur verstanden werden im Zusammenhange mit der Lehre von der Theilung der Gewalten. Durch das periodische Budget ertheilt die Legislative an die Executive die Vollmacht zur Führung des Staatshaushaltes und damit der ganzen Verwaltung in der einzelnen Periode.[1])

§ 5. Die Reception des französisch-belgischen Budgetrechtes in den deutschen Staaten und Oesterreich.

Es wurde schon hervorgehoben, dass nach dem Wiener Congresse in den mittleren und kleineren deutschen Territorialstaaten die Erinnerung an die alte Ständevertretung noch stark genug war, um beim Eintritt in das neue Verfassungsleben an dieselbe anzuknüpfen. Anstatt aber die Stände als rein staatlichen Factor in die auf neuen Grundlagen aufgebaute einheitliche Staatsgewalt organisch einzufügen, blieb man bei der älteren Auffassung stehen, welche die Stände als einen selbständig der Regierung und Staatsgewalt gegenüberstehenden und mit einem eigenen Interessenkreis erfüllten Körper betrachtete.

So kam es, dass man statt von der Steuergesetzgebung, an der die Stände, wie an der Gesetzgebung überhaupt ihren verfassungsmässigen Antheil haben sollten, überall von der ständischen Bewilligung der Steuern sprach und sich niemals des Gedankens erwehrte, es könnten die Stände auch einmal die Steuern verweigern wollen, weshalb man ihnen von der anderen Seite die Pflicht auferlegte, die nothwendigen Steuern zu bewilligen.

Ohne an dieser Stelle in eine juristische Erörterung einzugehen, soll an den Verfassungsbestimmungen der grösseren Mittelstaaten gezeigt werden, wie die historische Idee der ständischen Steuerbewilligung sich hier mit dem französischen Budgetrechte vermengte und eine Zwitterbildung schuf.

---

[1]) Gneist, „Gesetz und Budget", S. 125 ff. Derselbe, „Rechtsstaat".

I. Die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818.

Der Ausgangspunkt des ständischen Budgetrechtes liegt im Zusammenhange mit der geschichtlichen Entwicklung in dem Steuerbewilligungsrechte. Tit. VII, § 3, welcher an der Spitze der Bestimmungen über das Budgetrecht steht, besagt: „Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller directen Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirecter Auflagen, oder zur Erhöhung oder Verminderung der bestehenden."

Die Vorlage eines Budgets an die Stände wird als Folge dieses Zustimmungsrechtes angesehen. Es ergibt sich dies unzweifelhaft aus § 4: „Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Uebersicht des Staatsbedürfnisses, sowie der gesammten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselben durch einen Ausschuss prüfen, und sodann über die zu erhebenden Steuern in Berathung treten." Das Budget ist also hier Hilfsmittel der ständischen Steuerbewilligung.

Art. 5 und 6, beziehungsweise die an ihre Stelle getretenen Art. 1 und 2 des Gesetzes vom 10. Juli 1865 enthalten die Bestimmung, dass die directen Steuern jedesmal auf sechs, beziehungsweise auf zwei Jahre bewilligt werden. In diesem Punkte zeigt sich eben der Einfluss des französischen Budgetrechtes. Ohne Rücksicht auf die bleibende Nothwendigkeit der Steuern sollen dieselben nur periodisch bewilligt werden. Und um für den Fall, als der König durch ausserordentliche äussere Verhältnisse verhindert sein sollte, die Stände rechtzeitig zu berufen, nicht den Staat mangels der absolut nothwendigen Steuern in's Stocken gerathen zu lassen, legt Art. 7 dem König die Befugnis bei, die letztbewilligten Steuern ein halbes Jahr fortzuerheben.

Dass es sich bei dem ständischen Budgetrechte zunächst nur um die Bewilligung der Steuern, und nur indirect um Bewilligung der Ausgaben handelt, zeigt sich in Art. 8: „In Fällen eines ausserordentlichen und unvorhergesehenen Bedürfnisses und der Unzulänglichkeit der bestehenden Staatseinkünfte zu dessen Deckung, wird dieses den Ständen

zur Bewilligung der erforderlichen ausserordentlichen Auflagen vorgelegt werden." Also jede ausseretatmässige Ausgabe an sich ist ohne Zustimmung der Stände zulässig, insoferne die Regierung über die erforderlichen Mittel verfügt.

Die Bestimmung des Art. 9, dass die Stände die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden dürfen, erinnert an das Verbot von tacking bills im englischen Staatsrechte. Wie dort das Haus der Gemeinen keine gesetzliche Massregel erzwingen darf, indem es eine Geldbewilligung mit derselben bepackt, so soll auch hier das ständische Steuerbewilligungsrecht nicht dazu missbraucht werden, den Einfluss der Stände in ungesetzlicher Weise zu erhöhen.

Das sogenannte Verfassungsverständnis über das Steuerbewilligungsrecht der Stände aus dem Jahre 1843 bestätigt im Wesentlichen die obige Auffassung, nach welcher das bayerische Budgetrecht das alte ständische Steuerbewilligungsrecht einerseits erhalten, andererseits aber dadurch modificirt hat, dass die Steuern jedesmal nur für eine Periode bewilligt werden.

II. Die badische Verfassung vom 22. August 1818.

Bezeichnend erscheint schon der Terminus Auflagengesetz des § 54, der darauf hinweist, dass auch in Baden zunächst die ständische Steuerbewilligung Inhalt der periodischen Etatfeststellung ist. Im Wesentlichen stimmen die Normen der badischen Verfassung mit jenen der bayerischen überein, eine Abweichung besteht eigentlich nur in den Sonderbestimmungen. So ist nach § 57 im Falle eines ausserordentlichen, unvorhergesehenen dringenden Staatsbedürfnisses, dessen Betrag mit den Kosten einer ausserordentlichen Versammlung der Stände nicht im Verhältnisse steht, und wozu das Creditvotum der Stände nicht reicht, die Zustimmung der Mehrheit des Ausschusses hinreichend, eine Geldaufnahme giltig zu machen.

Dem nächsten Landtage werden die gepflogenen Verhandlungen vorgelegt. Zu erwähnen ist die Bestimmung des § 59, dass die Civilliste ohne Zustimmung der Stände nicht erhöht, und ohne Bewilligung des Grossherzogs niemals gemindert werden könne. Schliesslich sei ausdrücklich hervor-

gehoben die Bestimmung des § 63, wonach die alten, auch nicht ständigen Abgaben nach Ablauf der Verwilligungszeit noch sechs Monate forterhoben werden dürfen, wenn die Ständeversammlung aufgelöst wird, ehe ein neues Budget zu Stande kommt oder, wenn sich die ständischen Berathungen verzögern.

III. Die württembergische Verfassung vom 25. September 1819.

Am deutlichsten hat die württembergische Verfassung den oben präcisirten Standpunkt zum Ausdruck gebracht, dass das ständische Budgetrecht nur die historische Weiterbildung des alten ständischen Steuerbewilligungsrechtes sei. Die Nothwendigkeit der Steuern wird noch mit der Insufficienz des Kammergutes gerechtfertigt, jede Ausschreibung und Erhebung einer directen oder indirecten Steuer von der ständischen Verwilligung abhängig gemacht.

§ 109: „Soweit der Ertrag des Kammergutes nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Bewilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine directe oder indirecte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden."

Nach § 110 muss dem Ansinnen einer Steuerverwilligung jedesmal eine genaue Nachweisung über die Nothwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen. Und nach § 111 hat der Finanzminister zu dem Ende den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen.

Im Wesen stimmt, wie noch weiter aus den §§ 112, 113, 114 hervorgeht, die württembergische Verfassung mit den beiden vorhergehenden überein. Bemerkenswerth ist endlich die Bestimmung des § 124, nach welcher die Stände berufen sind, die nach gewissenhafter Prüfung für nothwendig erkannten Steuern zu bewilligen. Die Bedeutung dieses Satzes findet bei Besprechung der sächsischen Verfassung ihre Würdigung.

IV. Die sächsische Verfassung vom 4. September 1831.

Bei der principiellen Uebereinstimmung auch dieser Verfassung mit den vorherigen in Bezug auf die Natur des Budgetrechtes soll nur hervorgehoben werden, dass, was in den genannten Verfassungen als selbstverständlich übergangen, beziehungsweise in der württembergischen Verfassung schon bemerkt ist, hier ausdrücklich betont wird, nämlich die Verpflichtung der Stände, für Aufbringung des ordentlichen und ausserordentlichen Staatsbedarfes durch Aussetzung der hierzu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen (§ 97).

Mit dieser Bestimmung ist ganz deutlich und entschieden der Gedanke abgelehnt, dass die Steuerbewilligung eine Form parlamentarischer Vollmacht der Stände an die Regierung sein könne, wie etwa das französiche Budgetgesetz.

Sind die Stände von der Nothwendigkeit, Zweckmässigkeit und Höhe der Ansätze überzeugt, dann sind sie zur Bewilligung der Deckungsmittel verpflichtet und eine Verweigerung derselben, aus welchem Grunde immer, ist ein Verstoss gegen § 97, also ein Unrecht der Stände.[1]) Demnach räumt die Verfassung den Ständen ein weitreichendes Prüfungsrecht des Staatsvoranschlages ein (§ 99), und fasst allenfalls die Möglichkeit in's Auge, dass die Stände auf die Verminderung der verlangten Summen beantragen (§ 100), wobei auch ein Antrag nur unter bestimmter und ausführlicher Nachweisung der Gründe gestellt werden kann, aber die Möglichkeit einer gänzlichen Verweigerung ist ausgeschlossen. Auch darin unterscheidet sich die sächsische Verfassung, dass sie in der Vorsorge für den Fall der nicht zu Stande gekommenen Steuerverwilligung weitergehende Cautelen schafft. Das Gesetz vom 5. Mai 1851 (an Stelle des § 103 der Verfassung)

---

[1]) Von diesem Gesichtspunkte geht auch der Bundesbeschluss vom 28. Juni 1832 aus, „dass keinem deutschen Souverän die zur Führung einer der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigert werden dürfen, und dass deshalb auch die Bewilligung der zur Führung der Regierung erforderlichen Steuern von den Ständen weder mittelbar, noch unmittelbar zur Durchsetzung anderweiter Wünsche und Anträge bedingt werden könne."

räumt dem Könige das Recht ein, die Auflagen für den nothwendigen Staatsbedarf in diesem Falle zunächst auf ein Jahr ausschreiben und erheben zu lassen. Und das Gesetz vom 27. November 1860 gestattet unter den dort angeführten Bedingungen noch für ein weiteres Jahr die Ausschreibung und Erhebung der Steuern. Von besonderem Interesse ist die Bestimmung, dass die Bewilligung nur dann als abgelehnt betrachtet werde, wenn in einer der beiden Kammern mindestens zwei Dritttheile der Anwesenden für die Ablehnung gestimmt haben.

Die Verfassungen der angeführten Staaten mögen als Beispiele für die Grundsätze der Steuerverwilligung in den deutschen Mittelstaaten genügen.[1])

V. Die preussische Verfassung vom 31. Januar 1850.

Die französische Budgettheorie hatte in der belgischen Verfassung die rückhaltloseste Anerkennung gefunden und da die belgische constitutionelle Monarchie sich weit stabiler erwies, als das von einer Revolution zur anderen gedrängte französische Staatswesen, erscheint es ganz erklärlich, dass die bewährte belgische Verfassung Preussen sowohl, als auch Oesterreich bei Einführung ihrer Verfassungen zum Vorbilde diente.

Die entscheidenden Bestimmungen der preussischen Verfassung enthalten die Artikel 99, 100, 109.

Art. 99. Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

Art. 100. Steuern und Abgaben für die Staatscasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushalts-Etat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden.

Art. 109. Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben...... bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.

---

[1]) Siehe Fricker in der Tübinger Zeitschrift 1861. — Schultze in Grünhut's Zeitschr. (2 Bd.). — Gneist, „Gesetz und Budget", S. 134 ff.

Sofort muss auffallen, dass die jährliche Feststellung des Staatshaushalts-Etats und die Bewilligung der Steuern im Gegensatze zu den Verfassungen der deutschen Mittelstaaten **zwei selbständige, von einander unabhängige Dinge** sind. Die bestehenden Steuern und Abgaben beruhen auf bleibenden Gesetzen, und können nur durch neue Gesetze derogirt werden. Gleichwohl muss jedes Jahr der Staatshaushalts-Etat durch ein Gesetz festgestellt werden. Offenbar kann der Inhalt dieses Gesetzes nicht die Bewilligung der bestehenden Steuern sein, da diese eben nach Art. 109 auf bleibenden Gesetzen basirt sind, daher auch nicht einer periodischen Bewilligung bedürfen.

Insoferne die bestehenden Steuern und Abgaben auf dauernder gesetzlicher Grundlage ruhen, nähert sich die preussische Verfassung dem englischen Staatsrechte, von welchem es sich aber wesentlich dadurch unterscheidet, dass in dem letzteren auch die bleibenden und rechtlich nothwendigen Ausgaben gesetzlich geregelt und von periodischer Bewilligung unabhängig sind; insoferne aber die jährliche Feststellung des Staatshaushalts-Etats durch Gesetz erfolgen muss, ist auf den ersten Blick zu ersehen, dass die französisch-belgische Budgettheorie ihren Einfluss geltend machte.

Damit übereinstimmend

VI. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871.

Der Art. 69 ist mit Art. 99 der preussischen Verfassung fast gleichlautend:

„Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt."

Art. 71: „Die gememeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden."

VII. Die österreichische Verfassung vom 21. December 1867.

Die österreichische Reichsverfassung vom 6. März 1849 war von so vorübergehendem Bestande, dass sie wohl nicht als ein Stadium der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung angesehen werden kann. Der Vollständigkeit halber seien die hier einschlägigen Bestimmungen angeführt. § 108. Alle Steuern und Abgaben für Reichs- und Landeszwecke werden durch Gesetze bestimmt. § 109. Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen jährlich in einem Voranschlage ersichtlich gemacht werden, welcher durch ein Gesetz festgestellt wird....

§ 109 stimmt mit Art. 99 der preussischen Verfassung fast wörtlich überein und beide sind offenbar Art. 115 der belgischen Verfassung nachgebildet. Von der preussischen Verfassung unterscheiden sich die Bestimmungen wesentlich dadurch, dass hier die Fortdauer der bestehenden Steuern und Abgaben nicht normirt ist.

Das kaiserliche Diplom vom 20. October 1860 bestimmte in seinem Alinea II, dass „die Einführung neuer Steuern und Auflagen, dann die Erhöhung der bestehenden Steuern und Gebührensätze, insbesondere die Erhöhung des Salzpreises und die Aufnahme neuer Anlehen gemäss Unserer Entschliessung vom 17. Juli 1860; desgleichen die Convertirung bestehender Staatsschulden und die Veräusserung, Umwandluug oder Belastung des unbeweglichen Staatseigenthums nur mit Zustimmung des Reichsrathes angeordnet werden soll; endlich die Prüfung und Feststellung der Voranschläge der Staatsausgaben für das zukünftige Jahr, sowie die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und der Resultate der jährlichen Finanzgebahrung unter Mitwirkung des Reichsrathes zu erfolgen hat."

Von einer periodischen Bewilligung der Steuern ist also noch keine Rede. Diese wird erst durch das Staatsgrundgesetz vom 21. Dec. 1867, Nr. 141 Rgbl., eingeführt, welches in § 11, Alinea *c)*, normirt: „Zur Wirksamkeit des Reichsrathes gehöre die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes und insbesondere die jährliche Bewilligung der einzuhebenden

Steuern, Abgaben und Gefälle; die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und Resultate der Finanzgebahrung, die Ertheilung des Absolutoriums, die Aufnahme neuer Anlehen, Convertirung der bestehenden Staatsschulden, die Veräusserung, Umwandlung und Belastung des unbeweglichen Staatsvermögens, die Gesetzgebung über Monopole und Regalien, und überhaupt alle Finanzangelegenheiten, welche den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind."

Wenn wir nunmehr, ehe wir zur dogmatischen Darstellung des Budgetrechtes übergehen, die Entwicklung seiner Geschichte überblicken, so ergibt sich der folgende Gedankengang.

Die französische Nationalversammlung erblickte in der Periodicität aller Steuern eine Garantie für die eigene Perpetuität. Sie wollte dadurch verhindern, dass sie von einem gleichen Schicksale ereilt werde, wie die États généraux, welche durch 175 Jahre nicht zusammenberufen worden waren.

Man glaubte damit das englische Muster nachzuahmen, übersah aber, dass in England nur ein geringer Theil der Einnahmen der jährlichen Bewilligung unterworfen sei.

In der Verfassung des Jahres 1799 kommt die Lehre von der Theilung der Gewalten zum Ausdruck, und das jährliche Budget gewinnt die Bedeutung der Vollmacht der Legislative an die Executive zur Führung des Staatshaushaltes. Am deutlichsten zeigt sich dies während des Empire, wo das Gesammtbudget en bloc votirt wird und die Einzelvoten verschwinden.

Die Verfassung des Jahres 1814 erklärt blos die Grundsteuer für periodisch und enthält nichts über die periodische Aufstellung eines Budgets aller Einnahmen und Ausgaben. Erst die belgische Verfassung normirt einerseits die Periodicität aller Steuern, andererseits die periodische Aufstellung eines Budgets.

Die deutschen Mittel- und Kleinstaaten knüpfen an die alte ständische Steuerbewilligung an, nehmen aber unter dem Einfluss der französischen Budgettheorie die Periodicität der Steuerbewilligung in ihre Verfassungen auf, enthalten meist

dilatorische Auskunftsmittel für den Fall des nicht rechtzeitig zu Stande gekommenen Finanzgesetzes [1]) und das Verbot von tacking bills.

Preussen entnimmt der belgischen Verfassung die Bestimmung des Art. 115, dass der Staatshaushalts-Etat jährlich durch Gesetz festgestellt werde, schliesst aber ausdrücklich die Periodicität der Steuern aus.

Oesterreich kommt in seinem Budgetrecht der belgischen Verfassung am nächsten, indem sowohl die periodische Bewilligung der Steuern, als auch die Feststellung von Voranschlägen normirt wird.

---

[1]) Zusammenstellung bei Zöpfl, „St. R.", § 400.

SECHSTES CAPITEL.

Dogmatische Darstellung des Budgetrechtes.

§ 1. Ueber den Begriff des constitutionellen Gesetzes.

Wer das officielle Gesetzblatt irgend eines constitutionellen Staates zur Hand nimmt, wird finden, dass alle in demselben publicirten Gesetze mit derselben stereotypen Formel eingeleitet werden, in welcher der Monarch redend angeführt wird und unter Berufung auf die Zustimmung der Volksvertretung einen Befehl erlässt. In Oesterreich lautet die Formel wörtlich: „Mit Zustimmung beider Häuser des Reichsrathes finde Ich zu verordnen, wie folgt." Aehnliche und damit gleichbedeutende Sätze stehen in anderen constitutionellen Staaten in Anwendung, und zwar bei allen als Gesetz bezeichneten Publicationen ohne Ausnahme und ohne Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit ihres Inhaltes. Dementsprechend abstrahirte man bei der Begriffsbestimmung des Gesetzes gänzlich vom Inhalte desselben und definirte das Gesetz als eine von der höchsten Staatsgewalt erlassene Norm. Einem solchen constitutionellen Gesetze kam nach allgemeiner Auffassung die Wirkung zu, dass auch der Monarch an dasselbe gebunden und eine Aufhebung oder Abänderung nur durch ein neues Gesetz zulässig sei. Gegenüber dieser einheitlichen Begriffsbestimmung des constitutionellen Gesetzes hat zuerst Fricker auf die Verschiedenheit des Inhaltes der im constitutionellen Staate im Wege der Gesetzgebung zu Stande gekommenen staatlichen Willensacte hingewiesen.

„Es gibt einen nothwendigen Inhalt der Gesetze, der nur in der Form des Gesetzes zur rechtlichen Geltung gelangen kann, und einen facultativen Inhalt, der dieser Form an und für sich nicht bedarf. Nur in der Form des Gesetzes können rechtliche Geltung in Anspruch nehmen alle den Inhalt des Rechtskreises einer Person und dessen Verhältnis zu den Rechtskreisen aller übrigen Personen betreffenden Bestimmungen. Was ausserhalb dieses Gebietes liegt, ist Sache der formell freien, materiell an die Grundsätze einer guten Verwaltung gebundenen Regierung."[1])

In logischer Durchdringung desselben Grundgedankens hat Laband[2]) in seiner Schrift: „Das Budgetgesetz nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde etc." eine förmliche Theorie von „materiellen" und „formellen" Gesetzen aufgestellt. Der Begriff des „materiellen" Gesetzes sei unabhängig von der Form seines Zustandekommens und werde nur durch die Natur seines Inhaltes zum Gesetz, welcher nach Laband immer nur in der Anordnung einer Rechtsregel, eines Rechtssatzes bestehen könne. Alle Willensacte des Staates mit anderem Inhalte, welche in den Formen eines Gesetzes zu Stande kommen, seien nur formelle Gesetze. Laband's Argumentation, welche wir an vielen Stellen wörtlich der genannten Schrift entlehnen, ist die folgende:

Das Wort Gesetz sei viel älter, als die constitutionelle Staatsform, und namentlich in Deutschland allgemein gebraucht und verstanden worden, ehe man an eine Beschränkung des

[1]) „Tübinger Zeitschr.", Jahrg. 1861, S. 674.

[2]) Es waren wohl schon früher E. A. Chr. (Stockmar's) einschlägige Untersuchungen in Aegidi's Zeitschrift, Jahrg. 1867, erschienen, allein diese kamen zu keinem ausgesprochenen Resultate. — G. Meyer (in Grünhut's Zeitschrift, 8. Jahrg., S. 24) hat durch seinen Hinweis auf die ältere Literatur und das englische Staatsrecht gezeigt, dass der Gedanke auch sonst kein ganz neuer und gewissermassen schon vorbereitet war; allein es bleibt Laband's Verdienst, zuerst eine förmliche Theorie vom formellen und materiellen Gesetze aufgestellt zu haben. Denn damit, dass die Aelteren von „eigentlichen" Gesetzen sprechen und v. Gerber (Grundzüge 1865) das Staatshaushaltsgesetz nur als scheinbares Gesetz bezeichnet, war der Unterschied von formellem und materiellem Gesetz mit den von Laband gezogenen Consequenzen sachlich noch nicht genügend hervorgehoben. Ausser der citirten Schrift Laband's siehe dens in Hirth's „Annalen", 1873, und „Staatsrecht des Deutschen Reiches", II, §§ 56 ff.

Landesherrn durch eine parlamentarische Körperschaft dachte. Man habe darunter verstanden diejenige Aeusserung des Staatswillens, deren Inhalt ein Rechtssatz, eine Norm zur Regelung oder Entscheidung von Rechtsverhältnissen sei. Vereinbarungen von Verträgen, Leistungen von Zahlungen, Patente über Anstellungen seien zwar auch Aeusserungen des Staatswillens, die zum Theile unmittelbar vom Staatsoberhaupte ausgingen, aber es seien keine Gesetze, denn sie enthielten keinen Rechtssatz. Hingegen sei es für den Begriff des Gesetzes nicht erforderlich, dass es allgemeine Rechtsnormen aufstelle; es gebe zahllose Gesetze, welche nur für bestimmte Classen von Personen oder eng begrenzte Gebiete Geltung haben, und es sei kein begriffliches Hindernis, ein einzelnes concretes Rechtsverhältnis durch Gesetz zu normiren.

Das wesentliche Kriterium des Gesetzes bestehe demnach in dem Inhalte, sei ein materielles. In welcher Form der Staat eine Rechtsregel ausspreche, mache keinen Unterschied, wofern diese Form nur eine an sich giltige sei. Seit der Annahme der constitutionellen Verfassungsform sei eine neue engere Bedeutung des Gesetzes eingeführt worden, indem alle Willensacte des Staates, welche vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassen wurden, auch wenn sie keinen Rechtssatz enthielten, als Gesetze bezeichnet würden. In solchen Fällen werde die Form der Gesetzgebung angewendet auf Acte, die keine Gesetze seien, d. h. die materiell nicht unter den Begriff der Gesetze fallen, sondern Handlungen der Verwaltung seien und bleiben.

Enthält eine vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassene Verordnung einen Rechtssatz, so fallen nach Laband formelles und materielles Gesetz zusammen. In anderen Fällen liegen ausschliesslich formelle, beziehungsweise ausschliesslich materielle Gesetze vor, je nachdem es sich um eine Anordnung handle, welche, ohne einen Rechtssatz zu enthalten, vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassen wurde, oder um einen Rechtssatz, welcher ohne Zustimmung der Volksvertretung angeordnet wurde. Formelles und materielles Gesetz stehen also nach Laband im Verhältnisse zweier sich schneidender Kreise.

Als Beispiele blos formeller Gesetze bringt Laband das Gesetz über die Verleihung von Dotationen nach dem Kriege von 1866 an den Ministerpräsidenten und mehrere Generale, das Gesetz über die Subvention der Gotthardeisenbahn u. A. m. Die Dotationen, die Zahlung der Subvention seien nicht Gesetze gewesen, sondern nur Handlungen, welche nur deshalb den Namen „Gesetze" führten, weil sie die Form der Gesetzgebung erborgt hätten. Laband weist nun nach, dass die preussische Verfassungsurkunde eine Reihe von Bestimmungen enthalte, in denen dieser Begriff und Sprachgebrauch des Gesetzes sich sehr deutlich ausspreche. Während Artikel 48, welcher normirt, dass gewisse Verträge zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, den Ausdruck Gesetz und Gesetzgebung vermeide, drücke die Verfassung in dem begrifflich ganz ähnlichen Falle des Artikels 103 den Satz, dass die Aufnahme von Anleihen nur mit Zustimmung der Kammern erfolgen dürfe, wieder in der Art aus, dass die Aufnahme von Anleihen nur auf Grund eines Gesetzes stattfinde. Während Artikel 55 richtig sage: „Ohne Einwilligung beider Kammern könne der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein", bestimme Artikel 2: „Die Grenzen des Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden." Offenbar sei mit dem Ausdruck „Gesetz" in diesen Fällen nur gemeint, dass die Uebereinstimmung von Regierung und Landtag zu den betreffenden Handlungen nothwendig sei. In anderen Fällen wende die Verfassung den Ausdruck „Weg der Gesetzgebung" an, wo ein Gesetz im eigentlichen Sinne des Wortes zu verstehen sei. So in den Art. 27, Abs. 2; Art. 30, Abs. 3; Art. 91, Abs. 1.

Zu demselben Resultate gelangt Laband auch aus einer anderen Erwägung allgemeiner Art. Bei Einführung der Verfassungen wurde die staatsrechtliche Bedeutung der Kammern in ihrem Antheil an der Gesetzgebung erblickt. Natürlich konnte darunter nur die Gesetzgebung im materiellen Sinne verstanden werden, d. h. dass jede Abänderung und Fortbildung der Rechtsordnung unter Mitwirkung der Volksvertretung erfolgen müsse.

Die Theilnahme an der Gesetzgebung im materiellen Sinne des Wortes sei aber keineswegs das einzige Recht der Volks-

vertretung; diese Theilnahme erstrecke sich vielmehr auf alle Gebiete des staatlichen Lebens. Die Vorliebe der Verfasser der preussischen Verfassung, sich in den Ausdrücken an die französischen Muster anzulehnen und den Verfassungsartikeln die Form vollklingender Resolutionen zu geben, insbesondere aber das Bestreben, im Einklange mit der Theorie von der Theilung der Gewalten jedes dem Landtage beigelegte Recht als eine Ausübung der Legislative erscheinen zu lassen, welches die der Krone zustehende Executive nicht schmälere, waren Veranlassung, überall, wo man sagen wollte, ein gewisser Regierungsact solle künftig nur unter Zustimmung der Kammern erfolgen, den Ausdruck zu wählen: dieser Regierungsact werde durch Gesetz oder im Wege der Gesetzgebung erfolgen. Daher sei überall, wo die Verfassungsurkunde ein Gesetz erfordere, die Regelung durch königliche Verordnungen und ministerielle Verfügungen ausgeschlossen, dagegen sei nicht nothwendig jedes Gesetz im Sinne der preussischen Verfassung auch ein Gesetz im materiellen Sinne des Wortes.

Entsprechend dieser Scheidung von formellen und materiellen Gesetzen stellt Laband auch den Begriff der formellen Gesetzeskraft auf, welche darin bestehe, dass formelle Gesetze nur im Wege der Gesetzgebung aufgehoben oder abgeändert werden können. Hingegen komme die Wirkung, ein Rechtsverhältnis zu normiren, nur den materiellen Gesetzen zu. Die materielle Wirkung der formellen Gesetze sei verschieden je nach ihrem Inhalte, der ein Urtheil, einen Verwaltungsact oder einen Verwaltungsbefehl enthalten könne.

Die wichtigste Consequenz, welche Laband aus dem Begriffe des formellen Gesetzes zieht, wird an jener Stelle seines Staatsrechts, welche officiell von den formellen Gesetzen und der Wirkung derselben handelt, nicht ausgesprochen, sondern ergibt sich erst aus der Darstellung des Budgetrechtes. Da diese Consequenz eine Verallgemeinerung zulässt und nicht nur vom Budgetgesetze im Besonderen gilt, so sei dieselbe schon hier angeführt. Sie lautet: Die Feststellung jedes formellen Gesetzes müsse dem geltenden Rechte gemäss geschehen.[1])

[1]) Loening („Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts", S. 227, Anm. 2) erhebt gegen die Theorie der formellen Gesetze den folgenden Vorwurf: „Diese

H. Schulze[1]) und G. Meyer,[2]) welche sich der Theorie Laband's angeschlossen haben, weichen insoferne ab, als beide

---

ganze Doctrin beruht auf einem offenbaren Trugschluss. Sie behauptet, dass Gesetzen, deren Inhalt ein Verwaltungsact sei, nur eine formelle Gesetzeskraft zukomme. Daraus zieht sie den Schluss, dass auch die **Rechtssätze**, welche die Rechtsregel enthalten: bestimmte Willenserklärungen sind als Gesetze zu erlassen, nicht materielle Gesetzeskraft haben und die Regierung nicht binden, wenn ein solches Gesetz nicht zu Stande kommt. Mit anderen Worten: Diese Theorie schreibt der Regierung im Widerspruch mit dem klaren Verfassungsrecht die Befugnis zu, durch Verwaltungsacte **Rechtssätze**, die durch Gesetz erlassen sind, ohne Mitwirkung der Volksvertretung im einzelnen Falle ausser Anwendung zu setzen." Es wird sich aus dem Folgenden ergeben, dass ich mit **Loening** darin übereinstimme, der Unterschied von **materiellen** und **formellen** Gesetzen treffe das Wesen des Gesetzes gar nicht. Allein den von Loening erhobenen Vorwurf halte ich in dieser Allgemeinheit für nicht gerechtfertigt. Offenbar meint **Loening** damit, dass nach **Laband** und denjenigen Schriftstellern, welche sich seiner Lehre angeschlossen haben, im Falle des nicht zu Stande gekommenen Etatgesetzes die Regierung zur Verwaltung der auf dem geltenden Rechte beruhenden Einnahmen und Ausgaben befugt sei. Diese Consequenz zieht **Laband** m. E. nicht allgemein aus der **formellen** Gesetzesnatur des Etatgesetzes, sondern aus dem **Verfassungsrecht** selbst. Nach Laband enthält die preussische, beziehungsweise deutsche Reichverfassungs-Urkunde eine Lücke, weil sie keine Bestimmung darüber enthalte, was Rechtens sei, wenn ein Etatgesetz nicht zu Stande komme, obwohl dieser Fall **nach der Verfassung** möglich sei. Laband sucht nun diese Lücke, die ich allerdings nicht zugeben kann, aus der rechtlichen Natur des Etatgesetzes zu ergänzen und deducirt Rechtssätze, welche den Fall des nicht zu Stande gekommenen Etatgesetzes normiren; aber man kann nicht sagen, dass Laband der Regierung die Befugnis zuschreibt, einen Rechtssatz **gegen die Verfassung** ausser Anwendung zu setzen. Für Laband ist der Fall des nicht zu Stande gekommenen Etats eine rechtlich mögliche, aber nicht ausdrücklich normirte Ausnahme. Schulze in Grünhut's Zeitschr. (2. B.), S. 199, sieht den Zustand des nicht zu Stande gekommenen Etats nicht wie einen normalen an, der seine Regel hat, sondern wie einen abnormen, **verfassungswidrigen**, in welchem die Regierung nur nach den Geboten **des Nothstandes** die Staatswirthschaft weiter zu führen berechtigt und verpflichtet ist. Nur G. Meyer (8. Bd. der Grünhut'schen Zeitschr., S. 43) hat aus dem Begriffe des formellen Gesetzes die von Loening angeführten Consequenzen allgemein gezogen. (Siehe unten S. 211.)

[1]) „Preuss. Staatsrecht", II, S. 265 ff. Ders., „Deutsches Staatsrecht", S. 574 ff. Ders., Grünhut's Zeitschrift (2. Jahrg.), S. 161 ff.

[2]) Grünhut's Zeitschrift (8. Jahrg.), S. 1 ff. Ders., „Lehrb.", § 204 ff.

das Vorhandensein einer allgemeinen[1]) Rechtsregel zum Begriffe des materiellen Gesetzes für nothwendig erklären. Gesetz im materiellen Sinne ist nach Schulze „eine von der höchsten Staatsgewalt ausgehende, veröffentlichte allgemeine Rechtsvorschrift".

G. Meyer hat die Laband'sche Lehre insoferne modificirt, oder richtiger ergänzt, dass er die Hauptbedeutung der Unterscheidung von materiellen und formellen Gesetzen sieht „nicht in der verschiedenen Wirkung der beiden Arten von Gesetzen, sondern darin, dass die Unterscheidung einen Masstab an die Hand gibt, um die Befugnisse der einzelnen Staatsorgane zu regeln. Jeder staatliche Willensact kann in der Form eines Gesetzes auftreten, jede Verfügung darf auch als Gesetz erlassen werden. Aber der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne ist wichtig für die Bestimmung derjenigen Gegenstände, welche in den Formen der Gesetzgebung behandelt werden müssen".[2])

Es erübrigt nunmehr, vorläufig ohne weitere Begründung den Standpunkt der gegnerischen Lehre,[3]) welche die Scheidung von formellen und materiellen Gesetzen verwirft, zu kennzeichnen, wobei sich an v. Martitz' Ausführungen „Ueber den constitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht" gehalten werden soll. Sobald ein Gesetz vorliege, erlange die darin niedergelegte Willensbestimmung des Staates, worauf sie sich auch richte, wie speciell, wie unbestimmt, wie unzweckmässig, wie ungerecht, wie unsittlich sie auch sei oder im vorkommenden Falle sich bewähre, welche Rechtsfolgen auch an ihre Uebertretung geknüpft seien, die Kraft des Gesetzes. Formelle Gesetzeskraft sei nichts Anderes, als eben Gesetzeskraft.

---

[1]) Eine stattliche Reihe von Citaten älterer Staatsrechtslehrer, welche die Allgemeinheit der Rechtsregel zum Gesetzesbegriff postuliren, bei G. Meyer in Grünhut's Zeitschr., S. 15 ff.

[2]) Siehe auch Fricker in der S. 185 citirten Stelle.

[3]) Siehe v. Martitz in der „Tübinger Zeitschr." 1880, Rönne, Preussisches Staatsrecht. Ders. „Deutsch. Staatsrecht." Zorn, „Reichsstaatsrecht" und ausser der bei Zorn (I, § 7 und II, § 33) angeführten Literatur neuerlich Loening (a. a. O.) und Sarwey im „Handbuch des öffentl. Rechts" von Marquardsen.

Sie komme mit der materiellen ganz auf das Nämliche heraus. Es gebe überhaupt nur eine Gesetzeskraft. Und es gebe kein Gesetz ohne Gesetzeskraft.

Wenn überhaupt die Regelung der Staatsthätigkeit Gegenstand einer Rechtsvorschrift sein könne, womit Laband übereinstimme, was stehe denn im Wege, einer die Staatsthätigkeit dirigirenden Entschliessung diesen Charakter beizulegen?

Und an anderer Stelle: Das Gesetz, worauf es sich auch beziehe und was es auch vorschreibe, sei diejenige Willensäusserung des Staates, welche feststelle, was Rechtens sein solle.

Nur das Gesetz vermöge Recht von jener Unverbrüchlichkeit zu schaffen, die der Idee des Rechts adäquat sei.

v. Martitz gelangt zu dem Resultate: „Das Gesetz ist, was auch sein Inhalt sein möge, unter allen Umständen objectives Recht, ist eine Rechtsregel. Gesetze, die keinen Rechtssatz enthielten, die nur in formellem Sinne, nur scheinbar Gesetze wären, gibt es nicht."

Und im Zusammenhange mit seinen Anschauungen über die drei Functionen der Staatsgewalt: Gesetzgebung, Regierung, Gerichtsbarkeit, definirt v. Martitz als Gesetz „denjenigen Willensact des Staates, durch welchen Landesrecht auch der Krone gegenüber zur Unverbrüchlichkeit gebracht wird."

§ 2. Fortsetzung.

Indem wir daran gehen, zu der, wie sich schon aus einigen Andeutungen ergeben hat, für die Beurtheilung der rechtlichen Natur des Budgets präjudiciellen Frage über den Begriff des constitutionellen Gesetzes Stellung zu nehmen, scheint uns der Vorgang der richtigste, von dem einheitlichen Begriffe des Gesetzes, wie ihn die Praxis des constitutionellen Staatslebens herausgebildet hat, auszugehen, diesen Begriff in seine Merkmale aufzulösen und zu untersuchen, ob innerhalb des einheitlichen Gesetzesbegriffes diejenigen juristisch relevanten Verschiedenheiten bestehen, welche die Aufstellung der Laband'schen Kategorien von formellen und materiellen Gesetzen rechtfertigen oder nicht.

I. Jedes constitutionelle Gesetz erscheint als eine vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassene, in den Formen Rechtens kundgemachte Verordnung.

Jedes Gesetz ist also zunächst eine Verordnung oder, was dasselbe ist, eine **Anordnung.** Darunter versteht man nach allgemeinem Sprachgebrauche eine Willensentschliessung, welche ein hierzu berechtigter Uebergeordneter dem Untergeordneten zur Darnachrichtung bekannt gibt. Was nicht **Willensentschliessung** ist, kann also auch nicht Inhalt eines Gesetzes sein. So kann eine vom Willen unabhängige **Thatsache** niemals Gesetz sein. Ein Gesetzgeber, der von seinem Willen unabhängige Thatsachen gesetzlich anordnen wollte, würde dieselbe Lächerlichkeit begehen, wie Xerxes, als er das Meer peitschen liess und damit das widerspenstige Element unter seinen Willen zu beugen vermeinte. Ebensowenig kann ein **Urtheil**, da es eine Verstandesoperation und keine Willensentschliessung ist, Inhalt eines Gesetzes sein. Wenn in nicht prägnanter Weise das Urtheil als Inhalt eines Gesetzes bezeichnet wird, welches einen Rechtsstreit zur Entscheidung bringt, so ist und kann damit in Wahrheit nur gemeint sein, dass das Urtheil Motiv des Gesetzgebers bei seiner Willensentschliessung gewesen sei. Inhalt des Gesetzes ist auch in diesem Falle nur die Willensentschliessung, der **Urtheilsbefehl**, und die Findung des Urtheils war nur massgebend dafür, die Willensentschliessung in einem bestimmten Sinne und nicht anders zu treffen.

Ausgeschlossen vom Inhalte eines Gesetzes sind ferner alle Willensentschliessungen, **die nicht das Verhältnis der Ueber- und Unterordnung zum Ausdrucke bringen.** Wenn im absoluten Staate der Monarch den Entschluss fasst, eine Schenkung aus Staatsmitteln zu machen, ein Anleihen aufzunehmen, ein Nationaldenkmal zu errichten u. s. w., so können solche Willensentschliessungen an sich niemals Inhalt eines Gesetzes werden, weil sie keine **Anordnung** enthalten, das Herrschaftsverhältnis des Gesetzgebers nicht zum Ausdrucke bringen, für dasselbe vielmehr gänzlich indifferent sind. Wohl aber kann die **Anordnung** der gedachten Handlungen Inhalt von Gesetzen werden. Nur muss man sich hüten, über den

Inhalt einer gesetzlichen Anordnung die **Anordnung** selbst zu übersehen. v. **Martitz** hat richtig gegen **Laband** bemerkt, dass bei dem Dotationsgesetze vom 28. December 1866 der Act der Schenkung zu unterscheiden sei von dem Dotationsgesetze, welches die Schenkung **anordnete**, dass er ihm nachfolgte und nicht mit ihm zusammenfiel. Ebenso bedeutet ein Gesetz über die Aufnahme eines Anlehens immer nur die **Anordnung** ein Anleihen aufzunehmen, nicht die Aufnahme des Anleihens selbst. Das Gesetz über die Errichtung eines Nationaldenkmals bedeutet die **Anordnung** ein Nationaldenkmal zu errichten, nicht die Entschliessung an sich. Eine Schenkung, die Aufnahme eines Anleihens, die Errichtung eines Denkmals, beziehungsweise die auf diese Acte gerichteten Entschliessungen können **nie** Gesetz sein, wohl aber die **Anordnung** eine Schenkung zu machen, ein Anleihen aufzunehmen, ein Denkmal zu errichten.

Dieses Moment, dass Inhalt eines Gesetzes immer nur eine anordnende Willensentschliessung sein könne, hat **Laband** bei seinem formellen Gesetzesbegriffe nicht berücksichtigt und es widerspricht der Wirklichkeit des staatlichen Lebens, wenn **Laband** den Satz ausspricht: „Es gibt mit einem Worte keinen Gegenstand des staatlichen Lebens, welcher nicht zum Inhalte eines Gesetzes gemacht werden könnte."[1])

Nur insoweit kann jeder Gegenstand des staatlichen Lebens Gesetz werden, als er eine **anordnende Willensentschliessung** bedeutet. Gesetz ist eben nicht Staatswille, sondern **anordnender Staatswille.**[2]) Damit stimmt es auch überein, dass die Rogation der Gesetze bei den Römern mit der Formel erfolgte: velitis jubeatis Quirites rogo. Zum Gesetzeswillen gehört eben ein velle jubere des Gesetzgebers.

Aus den oben angeführten Beispielen war zu entnehmen, dass die **anordnende Willensentschliessung** nicht zusammenfalle und daher nicht verwechselt werden dürfe mit der **angeordneten Handlung** (hier im weitesten Sinne des Wortes

---

[1]) „St. R.", II, S. 61.

[2]) Siehe hierüber v. Sarwey, „Allgem. Verwaltungsrecht" in Marquardsen, „Handb. des öffentl. R." I $_{II}$, 1 § 7 v. Gerber, „Grundz."; § 45: „Als Gesetzgeber offenbart der Staat seinen Willen in der Form abstracter **Normen**".

verstanden). Das Gesetz ist eben immer nur **abstracte Norm**, nicht auch schon **Ausführung der Norm.**[1])

Damit soll aber nicht gesagt sein, dass jedes Gesetz eine Ausführung im Sinne eines positiven Thuns nothwendig macht. Bei derjenigen Kategorie von Gesetzen, welche wir hier zunächst im Auge haben, ist dies der Fall. Und es kann dementsprechend der Inhalt der Gesetze der besprochenen Art immer nur sein die **Anordnung von Verwaltungsacten**, nicht die Verwaltungsacte selbst.

Gesetz im Sinne der Naturwissenschaften und Gesetz im staatsrechtlichen Sinne haben also das gemein, dass bei beiden eine Kraft als vorhanden gedacht werden kann, welche die Erscheinung beherrscht, von der Erscheinung selbst aber verschieden ist, welche sich in Gemässheit des Gesetzes verwirklicht.

II. Schon im absoluten Staate hatte das Gesetz als der **unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt gesetzte und angeordnete Staatswille** die Wirkung **allgemeiner** Rechtsverbindlichkeit. Selbst wenn ein Gesetz sich auf ein **einzelnes** concretes Verhältnis bezog, bestand doch die **allgemeine** Verpflichtung, die Normirung desselben als rechtsverbindlich anzuerkennen.[2]) Dies galt schon im absoluten Staate auch **für den Monarchen.**

Der Satz: „Princeps legibus solutus est", ist die reinste Negation jeder Rechtsordnung und kann nur in einem despotischen, nicht auch im absoluten Staate Wahrheit sein. So lange der Monarch als Gesetzgeber ein vorher erlassenes Gesetz nicht aufhob, war der Monarch dem Gesetze unterworfen. Und das unbeschränkte Recht des absoluten Monarchen, ein bestehendes Gesetz durch ein neues aufzuheben, ist etwas ganz Anderes, als die Nichtgebundenheit an das bestehende Gesetz. Indem man also den Monarchen als Gesetzgeber von dem Monarchen in seinen sonstigen Functionen scheidet, wird man behaupten dürfen, dass im absoluten Staate der Monarch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber selbstverständlich an das

---

[1]) Gerber, „Grundzüge" a. a. O.

[2]) v. Martitz (a. a. O.), S. 242, Anm. v. Ihering, „Zweck", 1, 331.

bestehende Gesetz nicht gebunden ist, wohl aber der Monarch als oberster Verwalter und Richter.

Wenn der absolute Monarch bei einem einzelnen Regierungsacte von den bestehenden Gesetzen abweicht, so liegt darin erstens ein das bestehende Gesetz derogirendes neues Gesetz und zweitens der auf Grund des neuen Gesetzes vorgenommene Regierungsact.

Durch den Uebergang zur constitutionellen Regierungsform hat sich an diesem Verhältnisse nur so viel geändert, dass der Monarch als Gesetzgeber beschränkt wurde, indem nunmehr kein Gesetz ohne Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden kann. Die Stärke und Autorität des in dem Gesetze sichtbaren Staatswillens ist dieselbe geblieben, nur der Gesetzgeber ist gewissermassen ein anderer geworden. Nach wie vor ist das Gesetz für Alle rechtsverbindlich, nach wie vor kann ein Gesetz nur durch Gesetz aufgehoben oder abgeändert werden. Was sich geändert hat, ist die Befugnis des Monarchen als Gesetzgeber. Der Monarch vermag das constitutionelle Gesetz nicht aufzuheben, nicht weil der in demselben sichtbare Staatswille stärker geworden, sondern weil der Monarch in seinen Befugnissen als Gesetzgeber beschränkt ist.

Wir werden an späterer Stelle noch darauf zurückzukommen haben, dass auch im constitutionellen Staate die Sanction der Gesetze ein freiwilliger, einseitiger und unverantwortlicher Act des Monarchen geblieben ist. Was der Monarch nicht sanctionirt, als Gesetz nicht will, wird und kann nicht Gesetz werden. Es ist daher noch der Umstand zu erklären, wieso es komme, dass der Monarch die freiwillig ertheilte Sanction nicht revociren könne. Man könnte meinen, dass, wenn der Monarch positive Gesetze nicht ohne Zustimmung der Volksvertretung erlassen könne, er doch befugt sein müsse, den einseitig erlassenen Sanctionswillen zurückzunehmen, da es ihm ja freigestanden wäre, das Gesetz überhaupt nicht zu sanctioniren.

Es ist nicht schwer zu zeigen, dass dem nicht so sein könne. Ist einmal die Sanction des Monarchen ertheilt, dann ist in dem zu Stande gekommenen Gesetze ein vom persön-

lichen Willen des Monarchen verschiedener selbständiger Gesetzeswille existent geworden. Dieser selbständige Gesetzeswille kann nicht dadurch wieder vernichtet werden, dass ein Element aus demselben ausgeschieden werde, welches für seine Bildung allerdings entscheidend war. Eine solche Ausscheidung ist schon deshalb undenkbar, weil der monarchische Wille in dem Gesetzeswillen aufgegangen ist, als selbständiger Wille gar nicht mehr besteht. Demnach kann das Gesetz nur durch eine neue Emanation des gesetzgeberischen Willens aufgehoben werden, den der Monarch immer nur mit Zustimmung der Volksvertretung zu setzen befugt ist.

Der Unterschied des constitutionellen und des absoluten Gesetzes liegt also, wie wir gesehen, nicht in dem Gesetze selbst, sondern in der Relation des Gesetzes zu den Befugnissen des Monarchen.

Diese Verschiedenheit der Relation, welche für das praktische Staatsleben von äusserster Wichtigkeit ist, in welcher geradezu der Tenor der ganzen constitutionellen Staatsform gelegen ist,[1]) ist somit das specifische Merkmal des constitutionellen Gesetzes, darin liegt zum Unterschiede vom Gesetze des absoluten Staates die specifische Gesetzeskraft des constitutionellen Gesetzes.

III. Wenn aber der Begriff des Gesetzes auch schon im absoluten Staate vorhanden war und mit Einführung der Verfassungen blos die Relation des Gesetzes zu den Befugnissen des Monarchen sich geändert hat, dann muss man sich die Frage vorlegen, wieso man denn überhaupt, auch schon im absoluten Staate, dazu kam, dem Gesetze gegenüber den anderen Aeusserungen des Staatswillens eine besondere Stellung einzuräumen, die Gesetzgebung gewissermassen als eine von einer höheren Staatsgewalt ausgehende Function zu bezeichnen, und worin eigentlich die Besonderheit des Gesetzes, seine höhere Stärke und Autorität gegenüber den anderen Emanationen des Staatswillens ihren Grund habe.

Die Lehre von der Theilung der Gewalten hat sich die Sache allerdings sehr einfach zu erklären gewusst.

---

[1]) v. Marlitz (a. a. O.) S. 248.

Die gesetzgebende Gewalt im Staate sei die höchste, daher haben sich die beiden anderen Gewalten, die executive und die richterliche nach den Anordnungen der gesetzgebenden Gewalt, das ist nach den Gesetzen zu richten. Gesetzgeber des absoluten Staates sei der Monarch und jede unmittelbar vom Monarchen erlassene abstracte Norm sei Gesetz. Das Wesen des constitutionellen Staates erblickte man in einer entsprechenden Zuweisung der drei Gewalten an die Organe des Staates. Aber das Dogma von der Dreitheilung der Staatsgewalten ist nun einmal absolut unhaltbar. Staatsgewalt ist nichts Anderes als Staatswille von der Seite des Herrschaftsrechtes des Staates betrachtet. Es gibt also ebensowenig drei Staatsgewalten, als es drei Staatswillen gibt, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung sind vielmehr Bethätigungen der einen und untheilbaren Staatsgewalt.

In richtiger Erkenntnis von der Haltlosigkeit der Lehre von der Theilung der Gewalten hat nun Laband das Wesen des Gesetzes, wie wir gesehen, in seinem Inhalte erblickt und damit die besondere Bedeutung des Gesetzes gegenüber den anderen Aeusserungen des Staatswillens zu begründen versucht.

Das materielle Gesetz wird nach Laband von ein und derselben einheitlichen Staatsgewalt erlassen, welche verwaltet und richtet. Das Gesetz unterscheidet sich von diesen Aeusserungen des Staatswillens nur durch seinen Inhalt, der nach Laband immer nur in der Anordnung einer Rechtsregel, eines Rechtssatzes bestehen könne. Damit ist aber die Frage noch nicht beantwortet, woher das Gesetz eine höhere Autorität für sich in Anspruch nehmen könne, als andere Aeusserungen des Staatswillens, welche gleichfalls Rechtssätze anordnen, aber, da sie nicht als Gesetze erlassen werden, trotz des gleichen Inhalts nicht die gleiche Autorität staatlichen Willens haben.

Die österreichischen Staatsbehörden sind nach Art. 11 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt befugt, auf Grund der Gesetze Verordnungen zu erlassen. Enthält nun eine solche Verordnung eine Rechtsvorschrift, so ist dieselbe nach Laband materielles

Gesetz, hat aber gleichwohl eine mindere Kraft, als eine gesetzlich erlassene Rechtsvorschrift. Vor Allem haben nach Artikel 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt die Gerichte über die Giltigkeit von Verordnungen im gesetzlichen Instanzenzuge zu entscheiden, während die Prüfung der Giltigkeit gehörig kundgemachter Gesetze ihnen nicht zusteht.

Nach Artikel 45 der preussischen Verfassungsurkunde erlässt der König die zur Ausführung der Gesetze nöthigen Verordnungen. Wenn eine solche Verordnung einen Rechtssatz anordnet, so ist sie materiell Gesetz, besitzt aber nicht wie das Gesetz unbedingte Giltigkeit, da nach Artikel 106 die Prüfung ihrer Rechtsgiltigkeit den Kammern zusteht.

Wenn die eine Rechtsvorschrift enthaltenden Verordnungen giltig sind, haben sie ohne Zweifel die gleiche Wirkung wie Gesetze. Aber während beim gehörig kundgemachten Gesetze die Giltigkeit eine unbedingte ist, ist die Rechtsgiltigkeit der Verordnung nur eine bedingte. Worin liegt der innere Grund dieser Verschiedenheit der Autorität staatlicher Willensäusserungen des gleichen Inhalts?

Da es ein- und derselbe Staatswille ist, welcher Gesetze und Verordnungen erlässt, so kann offenbar die Erklärung nur darin gelegen sein, dass der Staatswille selbst zwischen den von ihm gesetzten Anordnungen Unterschiede in der Intensität des Wollens und dementsprechend in der Autorität der Geltung macht. Der Staatswille selbst legt denjenigen Anordnungen, welche er als Gesetz erlässt, eine im Vergleiche zu anderen, nicht als Gesetze erlassenen Anordnungen höhere Autorität bei. Was die Staatsgewalt gesetzlich befiehlt, soll unbedingt von Allen, die es angeht, den staatlichen Organen, wie den Einzelgenossen, eventuell auch von auswärtigen Staaten als Staatswille respectirt werden, im Falle des Widerspruchs mit anderen nicht als Gesetz erlassenen Anordnungen als der wahre Staatswille Geltung behaupten, jene, weil dem Gesetze widersprechend, als nicht giltig behandelt werden. Das Gesetz erscheint damit gleichsam als Anordnung der Staatsgewalt ex cathedra. Daraus folgt aber sofort zweierlei, erstens, dass das Gesetz nur unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt erlassen werden

kann; zweitens, dass dasselbe durch seine äussere Form sich von den anderen Anordnungen des Staates unterscheiden muss.

Will eine Aeusserung des Staatswillens die Unbedingtheit ihrer Geltung in Anspruch nehmen, so muss sie sofort durch ihre Erscheinung sich als Staatswille manifestiren. Das kann aber nicht in anderer Weise geschehen, als indem wir gewahr werden, dass sie von dem Inhaber der Staatsgewalt selbst gesetzt wurde. Würde das Gesetz von einem hierzu delegirten, dem Inhaber der Staatsgewalt untergeordneten Organe erlassen, so könnte eine solche Anordnung nicht mehr unbedingte Anerkennung als Staatswille finden, da eben ihre Realität als Staatswille durch die Thatsache der Delegation bedingt wäre. Derselbe Grund, welcher bei gewissen solennen Rechtsgeschäften die Stellvertretung ausschliesst, lässt es auch nicht zu, dass das Gesetz von einem anderen als dem Inhaber der Staatsgewalt erlassen werde. Es darf darüber auch nicht einen Augenblick Zweifel möglich sein, ob das Gesetz thatsächlich von Demjenigen, der zur Setzung des Staatswillens befugt ist, gewollt sei, und das ist eben nur bei der Unmittelbarkeit des Wollens durch den Willensberechtigten der Fall.[1])

Dass das Gesetz einer, dasselbe von anderen Anordnungen des Staatswillens unterscheidenden und sofort erkennbaren äusseren Form bedürfe, darf wohl als selbstverständlich angenommen werden.

Ihering vergleicht die Form der Rechtsgeschäfte mit der Präge der Münze. Sie ist die äussere Beglaubigung des innern Werthes. Dieselbe Function hat die Form bei allen Erscheinungen des Rechtslebens und auch bei der Gesetzgebung.

Nach dem Gesagten erscheint die Intensität des Wollens und die aus derselben folgende Unbedingtheit der Geltung als das wesentliche Merkmal des Gesetzes, und wir können das Gesetz definiren als eine unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt in der Form Rechtens erlassene, mit der höchsten Autorität staatlichen Willens ausgestattete Norm. Dieser Begriff entspricht dem absoluten wie dem constitutionellen Staate. Das specifische Merkmal des constitutionellen

[1]) Uebereinstimmend definirt Böhlau, „Mecklenburgisches Landrecht", I, S. 283, das Gesetz als directe Aeusserung des directen Staatswillens.

Gesetzes liegt dann, wie wir gesehen, blos in der geänderten Relation des Gesetzes zu den Befugnissen des Monarchen als Gesetzgeber. Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung kann auch schon im absoluten Staate bestehen, wenngleich derselbe hier bei der Unbeschränktheit des Monarchen in der Gesetzgebung praktisch keine Bedeutung hat.[1])

Wie die Verordnung auf der Stufenleiter der Autorität und Geltung staatlicher Willensäusserungen tiefer steht als das Gesetz, so unterscheidet sich das Verfassungsgesetz von dem gewöhnlichen Gesetze wieder dadurch, dass dem Verfassungsgesetze eine höhere Autorität der Geltung von dem dasselbe setzenden Staatswillen beigelegt wird, als dem gewöhnlichen Gesetze.[2])

Die Frage, zu welchem Zweck eine solche Gradation der staatlichen Anordnungen nothwendig sei, beantwortet sich von selbst. Die Vielheit und Verschiedenheit staatlicher Organe gefährdet die Einheit des Staatswillens. Was soll Rechtens sein, wenn widersprechende Aeusserungen des staatlichen Willens vorliegen? Offenbar kann hier der Ausweg nur darin gefunden werden, dass allgemein verbindliche und unbedingt giltige Normen den wahren Staatswillen kundmachen, die alles ihnen Widersprechende als vom Staate nicht gewollt, aufheben und eine positive Richtschnur für Alle enthalten, welche den staatlichen Willen zu verwirklichen berufen sind.

Der Gesichtspunkt, dass die Gesetzgebung die Aufgabe habe, die Einheit des Staatswillens zu wahren, ist auch für die Frage nach der Competenz der Gesetzgebung von grosser Bedeutung, wenngleich insbesondere im constitutionellen Staate nicht ausschliesslich massgebend.[3])

---

[1]) Hier hätte der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung den Sinn, dass der Monarch den von ihm erlassenen Anordnungen verschiedene Autorität beilegen wollte, was wohl möglich, aber nicht praktisch ist.

[2]) v. Martitz (a. a. O.), S. 260.

[3]) Die staatsrechtliche Literatur hat die Frage nach dem Unterschiede zwischen Gesetz und Verordnung immer von der Seite des Inhalts zu lösen versucht und deshalb jeden inneren Unterschied verneint und nur einen Unterschied der äusseren Form anerkannt. — Zorn, I, S. 107 und die dort angeführte Literatur. Laband unterscheidet materielle und formelle Verordnungen, welch letztere materielle Gesetze sein können. Die verschiedene

Gegen Laband ist nur noch zu bemerken, dass er sich eigentlich widerspricht, wenn er auf der einen Seite das Wesen des Gesetzes in seinem Inhalt erblickt, auf der anderen Seite aber die staatsrechtliche Bedeutung der Gesetzgebung in die Sanction, d. i. die Erlassung des Gesetzesbefehls verlegt.

Ist der Befehl dasjenige Moment, welches ein Gesetz zum Gesetze macht, dann ist die Kraft des Befehls allen Gesetzen, welches auch ihr Inhalt sei, gemeinschaftlich. Und dies wird von Laband zugegeben, indem er allen formellen Gesetzen, sowohl den blos formellen, als auch den zugleich materiellen, die gleiche formelle Gesetzeskraft zuerkennt.

Dass innerhalb des einheitlichen Gesetzesbegriffs die Wirkung je nach dem Inhalte bei gleicher Kraft des Gesetzes eine verschiedene ist, ist nur etwas selbstverständliches. Allein liegt das Wesen des Gesetzes in der Intensität des Wollens, in der Kraft der Geltung, dann ist der Inhalt des Gesetzes begrifflich indifferent, und es hat eine Scheidung der Gesetze nach dem Inhalte nur dann eine Berechtigung, wenn sich aus derselben, wenn auch nicht für den Begriff des Gesetzes, so doch anderweitige juristische Consequenzen ergeben. Ob und in welchem Sinne dies der Fall, wird an späterer Stelle zu untersuchen sein.

IV. Das Gesetz ist eine vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung erlassene Anordnung. Es ensteht nun die Frage, was als Inhalt der zustimmenden Willenserklärung der Volksvertretung zu denken sei. Laband[1]) unterscheidet bei jedem Gesetze den Gesetzes-Inhalt und den Gesetzes-Befehl. In der Ertheilung des Gesetzesbefehls liege das Wesen der Gesetzgebung, und der Monarch, als der alleinige Träger der ungetheilten und untheilbaren Staatsgewalt, sei allein im Stande, ein Staatsgesetz zu erlassen, d. h. den staatlichen Befehl seiner Befolgung zu ertheilen. Den Inhalt des Gesetzes aber zu bestimmen, stehe ihm nicht ausschliesslich zu; die Volksvertretung habe vielmehr mit der Regierung den Inhalt zu vereinbaren.

Kraft materieller Gesetze, welche in der Form eines Gesetzes und solcher, welche in der Form einer Verordnung erlassen werden, hat Laband nicht erklärt.

[1]) St. R. 2, S. 4 ff.

Der Wortlaut der anzuordnenden Rechtsregeln sei bereits vor dem Erlass des Gesetzes auf dem im Verfassungsrecht vorgezeichneten Weg fixirt; der Souverän könne an demselben nichts ändern, er habe nur darüber die Freiheit der Willensentschliessung, ob er den Befehl ertheilen wolle, dass dieser Wortlaut Gesetz werde. Das Hoheitsrecht des Staates oder die Staatsgewalt komme nicht in der Herstellung des Gesetzes-Inhaltes, sondern nur in der Sanction des Gesetzes zur Geltung, die Sanction allein sei Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes. Das Recht zur staatlichen Gesetzgebung in dieser Bedeutung sei ebenso untheilbar, wie die Souveränetät, deren Ausfluss und Bethätigung es sei, und die Frage nach dem Subject der gesetzgebenden Gewalt sei identisch mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt. Die Lehre von der Theilung der Gewalten beruhe in der Hauptsache auf der Verkennung des hier entwickelten Gegensatzes. Da in dem constitutionellen Staate der Monarch kein Gesetz erlassen dürfe, welches die Volksvertretung nicht genehmigt habe, und andererseits kein Beschluss der Volksvertretung Gesetzeskraft erlange, wenn der Monarch demselben nicht die Sanction ertheile, so fasste man das Wesen der Gesetzgebung als eine Vereinbarung zwischen dem Monarchen und dem Landtage auf. Der Willensact der einheitlichen Staatspersönlichkeit sei in den Consens zweier Contrahenten aufgelöst worden. Man habe einerseits in der Beschlussfassung der Volksvertretung über den Inhalt des Gesetzes eine Bethätigung der Gesetzgebungsgewalt gesehen und die Volksvertretung deshalb „den gesetzgebenden Körper" genannt; andererseits habe man die königliche Sanction zu einer blossen Zustimmung zu den Beschlüssen des corps législatif heruntergezogen. So sei die Auffassung herrschend geworden, dass die Sanction des Gesetzes durch den König ein der Genehmigung des Gesetzes durch die Kammern gleichartiger Act, eine Erklärung von gleichem Willens-Inhalte sei. So sei in die Verfassungen der deutschen Staaten die Bestimmung aufgenommen worden, die Gesetzgebung werde vom Monarchen und der Volksvertretung gemeinschaftlich ausgeübt. Thatsächlich bestehe jedoch der Effect der Genehmigung des Gesetzes-Inhalts durch die Volksvertretung

in der definitiven Gestaltung eines Gesetz-Entwurfes; Gesetzgeber sei allein der Monarch. Nach Laband hat also die Volksvertretung keinen Antheil an der Gesetzgebung, sondern blos an der Feststellung von Gesetzentwürfen.

Dieser Lehre Labands[1]) steht gegenüber die schon angezogene von Laband bekämpfte Auffassung, dass die Gesetzgebung gemeinschaftlich von Monarch und Volksvertretung ausgeübt werde, dass die zustimmende Erklärung der Volksvertretung eine gleichartige sei, wie die Sanction des Monarchen. „Was die Abstimmung in den Kammern, ist die Sanction des Hauptes." (Bluntschli).

Die Laband'sche Auffassung leidet an einem inneren logischen Widerspruche. Gesetzes-Inhalt und Gesetzes-Befehl lassen sich nicht in der Art auseinanderreissen, dass die Volksvertretung den Inhalt will, ohne den Befehl zu wollen. Wer den Gesetzes-Inhalt will, will eben den Inhalt des Gesetzes-Befehles. Und wenn die Volksvertretung ihre Zustimmung gibt dem Inhalte einer Anordnung, so stimmt sie damit auch der Anordnung des Inhaltes zu.[2])

Am deutlichsten zeigt sich dies, wenn die Volksvertretung mit dem Inhalte einer Anordnung einverstanden, aber der Meinung ist, dass dieser Inhalt nicht durch ein Gesetz, sondern durch Verordnung angeordnet werde. Hier stimmt die Volksvertretung dem Inhalte zu, nicht aber der gesetzlichen Anbefehlung des Inhaltes und mangels dieser Zu-

[1]) Uebereinstimmend damit Zorn, I, S. 112.

[2]) „Die Volksvertretung ist berufen, ihre Zustimmung zu der Erlassung des Gesetzes, also auch zu Erlassung des Gesetzesbefehles zu geben; sie ist nicht auf die Zustimmung zu dem Rechtssatze beschränkt. Nicht die Thatsache, dass die gesetzgebenden Factoren über einen Rechtssatz einig sind, mit nachfolgendem Befehl des Staatsoberhauptes, macht die Willensäusserung desselben zu einem Gesetz, sondern der Wille beider gesetzgebenden Factoren muss darauf gerichtet sein, dass ein den Willen der Einzelnen bestimmender Ausspruch, der Rechtssatz, befolgt werde und diese Willensrichtung einen äusserlich erkennbaren Ausdruck durch den von dem Staatsoberhaupte im Einverständnis mit der Volksvertretung verkündeten Befehl erhalten haben" Sarwey. a. a. O. „Der Gesetzesbefehl lasse sich nicht in formalistischer Weise von der Feststellung des Rechtssatzes loslösen, denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhaltes als Rechtssatz, aus der er sich ohneweiters ergibt; und der

stimmung kann das Gesetz vom Monarchen nicht erlassen werden.

Hinsichtlich der zweiten Auffassung ist zu bemerken: Wären die Erklärungen von „Fürst und Volk" gleichartig auf das Zustandekommen des Gesetzes gerichtet, dann dürfte die Publication der Gesetze nicht in der bisherigen Weise erfolgen. Die Formel für die Kundmachung der Gesetze müsste vielmehr lauten: „Monarch und Volksvertretung finden anzuordnen". Das ist aber nicht der Fall. Wenn aber auch die Erklärungen von Monarch und Volksvertretung nicht gleichartige sind, so folgt daraus doch nicht, dass die Volksvertretung keinen Antheil an der Gesetzgebung habe. Entscheidend ist vielmehr die Thatsache, dass zum Zustandekommen des constitutionellen Gesetzes das selbständige Mitwirken der Volksvertretung nothwendig sei. Die Einheit der gesetzgebenden Gewalt wird durch das Zusammenwirken zweier Organe nicht zerstört, wie Laband und Zorn einwenden, da nicht einzusehen ist, warum nicht eine Gewalt, ein Recht Mehreren gemeinsam zustehen könne.

Die richtige Erklärung für die Bedeutung der Zustimmung der Volksvertretung ist in dem Wortlaute der in den Verfassungsstaaten üblichen Kundmachungsformeln gelegen. Der Monarch verordnet mit Zustimmung der Volksvertretung, d. h. die Volksvertretung stimmt zu, dass der Monarch verordnet. Die Zustimmung der Volksvertretung bezieht sich, wie schon oben ausgeführt, auf Gesetzes-Inhalt und Gesetzes-Befehl. Aber die Volksvertretung hat nur das Recht, dem Gesetze seine Zustimmung zu geben oder zu versagen, nicht auch das Gesetz zu befehlen. Die Erklärung der Volksvertretung geht also nicht dahin: „Wir ordnen dieses Gesetz an," sondern: „Wir geben unsere Zustimmung, dass der Monarch dieses Gesetz anordne." Der Befehlende ist also der Monarch allein, aber er kann nur mit Zustimmung der Volksvertretung den Befehl erlassen. Vollkommen klar wird das Verhältnis, wenn die Zustimmung der

---

Rechtssatz hinwiederum enthält von vorneherein den Gesetzesbefehl als nothwendiges Moment, da man nicht wollen kann, dass etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, dass es bindende Kraft habe." Gierke im 6. B. der Grünhut'schen Zeitschr.

Volksvertretung sich nicht auf eine blosse Willensentschliessung, sondern auf eine Handlung des Monarchen bezieht. Nach Art. 55 der preuss. Verf. kann der König ohne Einwilligung der beiden Kammern nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein. In einem solchen Falle hätte der Inhalt der Zustimmungserklärung der Volksvertretung zweifellos zu lauten: „Wir willigen ein, dass der Monarch die fremde Krone annehme." Und der König könnte, gestützt auf diese Einwilligung, die Krone annehmen.

So wenig nun in diesem Falle die Volksvertretung ihren Willen auf die Annahme der Krone gerichtet hätte, sondern nur darauf, dass der Monarch die Krone annehme, ebenso wenig geht bei der Zustimmung zu einem Gesetze der Wille der Volksvertretung darauf, ein Gesetz anzubefehlen, sondern nur darauf, dass der Monarch das Gesetz anbefehle. Die Zustimmung der Volksvertretung zur Erlassung eines Gesetzes ist Voraussetzung des gesetzgeberischen Willens, nicht aber selbst gesetzgeberischer Wille. Hat die Volksvertretung einem Gesetze ihre Zustimmung ertheilt, dann steht es beim Monarchen, das Gesetz nach freier Entschliessung zu sanctioniren oder nicht. Der Umstand, dass die Volksvertretung zugestimmt hat, mag politisch von grösstem Einfluss und unter Umständen für den Monarchen bestimmend sein, auch seinerseits die Sanction zu ertheilen. Juristisch erscheint die Sanction als freier, einseitiger Act des Monarchen, der weil er eben im Belieben des Monarchen steht, auch ein unverantwortlicher Act ist. Die Verantwortlichkeit der Minister bezieht sich nur auf die Gesetzmässigkeit der Voraussetzungen der Sanction, nicht auf diese selbst.

§ 3. Inwieferne der Scheidung von formellen und materiellen Gesetzen juristische Relevanz zukomme.

Die vorhergehenden Untersuchungen gingen von dem einheitlichen Gesetzesbegriffe des praktischen Staatslebens aus und haben ergeben, dass das Gesetz eine unmittelbar vom Inhaber der Staatsgewalt gesetzte Norm ist, welcher derselbe eine höhere Autorität und Stärke beilegt, als allen anderen Ema-

nationen des Staatswillens, welche insbesondere von den Organen der Verwaltung und der Rechtsprechung zu befolgen und von Jedermann unbedingt als Staatswille zu respectiren ist. Das Wesen des Gesetzes liegt also in der höheren Stärke und Autorität des in demselben sichtbaren Staatswillens, das specifische Merkmal des constitutionellen Gesetzes gegenüber dem Gesetze des absoluten Staates in der geänderten Relation zu den Befugnissen des Monarchen als Gesetzgeber, der bei Erlassung von constitutionellen Gesetzen an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden ist. Es wurde dabei von dem Inhalte des Gesetzes gänzlich abstrahirt und wir konnten daher sagen: was immer der Staat gesetzlich anbefiehlt, erhält die Kraft des Gesetzes, aber auch nur das und nicht eine nicht als Gesetz erlassene Anordnung, was immer ihr Inhalt sein möge. Ist aber das wesentliche Merkmal des Gesetzes seine Kraft, so kann ein begrifflicher Unterschied zwischen Gesetzen nur aus der Verschiedenheit der Kraft, nicht aus der Verschiedenheit des Inhalts gemacht werden. Wenn dennoch eine Unterscheidung nach dem Inhalte der Gesetze gemacht wird, so muss die juristische Bedeutung derselben in anderer Richtung gesucht werden, für die Gesetzeskraft ist die juristische Relevanz von vorneherein ausgeschlossen.

In diesem Sinne wird es nothwendig, die Laband'sche Unterscheidung in Folgendem zu untersuchen.

Zuvor müssen wir jedoch auf den Begriff des formellen Gesetzes im Sinne Laband's noch einmal zurückkommen. Laband versteht unter formellem Gesetz jeden Willensact des Staates, der vom Monarchen unter Zustimmung der Volksvertretung gesetzt wird. Ein mit Zustimmung der Kammern vom Monarchen abgeschlossener Vertrag ist Laband ebenso formelles Gesetz, wie die gesetzliche Ermächtigung zur Aufnahme eines Anleihens, zur Vornahme einer Schenkung. Wir haben schon an früherer Stelle gezeigt, dass dieser Begriff des formellen Gesetzes im Widerspruch steht mit dem Begriffe des Gesetzes, wie ihn das praktische Staatsleben anwendet. Jedes Gesetz ist eine Anordnung und die Form des Zustandekommens des constitutionellen Gesetzes besteht darin, dass

der Monarch die Anordnung mit Zustimmung der Volksvertretung erlässt.

Die mit Zustimmung der Kammern erlassene Anordnung eines Verwaltungsactes ist Gesetz; bei Zustimmung der Kammern zu einem bereits vollzogenen Verwaltungsact liegt kein Gesetz vor, weil das Moment der Anordnung fehlt.

Wir können also den Begriff des formellen Gesetzes überhaupt nur in dem Umfange anerkennen, als darunter eine in Form eines Gesetzes erlassene Anordnung verstanden wird. Verwaltungsacte, welche die Zustimmung der Kammern erhalten, sind überhaupt keine Gesetze und daher auch keine formellen Gesetze. Nun könnte man meinen, es handle sich nur um einen Wortstreit, um eine leere Form, wenn man einen Unterschied machen wolle, der schliesslich darauf hinaus komme, ob die Kammern im Voraus ihre Zustimmung zur Vornahme eines Verwaltungsactes geben, oder dem bereits gesetzten Verwaltungsacte nachträglich ihre Zustimmung ertheilen. Dem ist aber nicht so, und die juristische Verschiedenheit soll an einem concreten Beispiele gezeigt werden. Setzen wir den Fall, es werde ein Gesetz erlassen, in welchem die Regierung ermächtigt wird, unter ganz genau angegebenen Bedingungen ein Anleihen abzuschliessen und halten wir dem gegenüber den Fall, dass die Kammern dem unter den gleichen Bedingungen abgeschlossenen Vertrage die zu seiner Giltigkeit nothwendige Zustimmung ertheilen.

In dem ersten Falle ist ein Gesetz, nicht aber ein Vertrag, im zweiten Falle ein Vertrag, nicht aber ein Gesetz zu Stande gekommen. In dem ersten Falle muss erst auf Grund des Gesetzes der Vertrag abgeschlossen werden, und der zweite Contrahent hat aus dem Gesetze allein, vor Abschluss des Vertrages noch kein Recht erworben. Es steht daher dem Gesetzgeber frei, das bereits erlassene Gesetz vor seiner Ausführung aufzuheben. Im zweiten Falle aber ist der Vertrag durch die Zustimmung der Kammern perfect geworden und es geht nicht mehr an, denselben ohne Einverständnis des Contrahenten aufzulösen.[1])

[1]) Siehe dagegen Laband, „Das Budgetrecht" etc. in Behrend's Zeitschr., S. 632, der dasselbe Beispiel so erklärt, dass das Anleihegesetz einen vom

Der Unterschied zwischen den beiden Fällen liegt also nicht darin, dass die Kammern einmal einem Verwaltungsacte im vorhinein und das anderemal nachträglich ihre Zustimmung geben.

Im ersten Falle stimmen sie überhaupt nicht einem Verwaltungsacte, sondern der gesetzlichen Anordnung eines Verwaltungsactes zu, während sie im zweiten Falle an einem Verwaltungsacte mitwirken. Dieser Unterschied wird auch bei der Publication von Verträgen, welche zu ihrer Giltigkeit der Zustimmung der Kammern bedürfen, beobachtet. Handelsverträge werden nicht als formelle Gesetze, sondern als das, was sie sind, als Handelsverträge publicirt und die Zustimmung der Kammern zu denselben constatirt. Die gesetzliche Ermächtigung zum Abschluss eines Vertrages wird als das, was sie ist, als Gesetz kundgemacht.[1])

Die Frage um den Unterschied zwischen formellen und materiellen Gesetzen im Sinne Labands stellt sich nunmehr so: Besteht ein juristischer Unterschied zwischen Gesetzen, welche einen Rechtssatz im Sinne Laband's anordnen, und Gesetzen, welche etwas Anderes, als einen Rechtsatz, also einen Verwaltungsact, eine Verwaltungsvorschrift, einen Urtheilsbefehl anordnen?

Um diese Frage richtig zu beantworten, gilt es vor Allem, den Gedankengang Laband's vollkommen zu erfassen. Wenngleich Laband eine Definition des Rechtes nicht gibt, so wird man doch aus dem Gegensatz, in welchen er Rechtssatz und Rechtsgeschäft stellt, sowie aus einzelnen, verstreuten Bemerkungen entnehmen dürfen, dass er unter Rechtssatz die Rege-

---

Landtage im Voraus genehmigten Vertrag bedeute, von dem der Gesetzgeber nicht mehr zurücktreten könne. Meines Erachtens ist diese Auffassung entschieden verfehlt. Das Anleihegesetz ist kein Vertrag, sondern die gesetzliche Ermächtigung zum Vertrage, aus der für den Tertius noch kein Recht entsteht. Der Rücktritt wird erst durch den auf Grund des Gesetzes erfolgten Vertragsabschluss ausgeschlossen.

[1]) Siehe darüber Sarwey a. a. O. S. 26, der strenge scheidet zwischen Verwaltungsacten, welche die Uebereinstimmung der gesetzgebenden Factoren zu ihrer Giltigkeit bedürfen, und den formellen Gesetzen, welche ihre Natur als Verwaltungsacte verlieren.

lung eines Lebensverhältnisses im weitesten Sinne versteht. Ein Gesetz, welches einen Rechtssatz in diesem Sinne nicht enthält, ist nach Laband blos formelles Gesetz. Die folgende Erörterung muss nun diese Definition Laband's als gemeinsamen Ausgangspunkt acceptiren und untersuchen, welche Schlussfolgerungen sich aus diesem Begriffe ziehen lassen, wobei es, da der Laband'sche Begriff des Rechts gewiss logisch denkbar ist, dahingestellt sein mag, ob das Recht in diesem oder einem anderen Sinne aufzufassen sei. Es handelt sich eben darum, welche Consequenzen sich unter der Voraussetzung des Laband'schen Rechtsbegriffes aus der Scheidung von formellen und materiellen Gesetzen ergeben.

Wie bereits an früherer Stelle angeführt, behauptet Laband von den blos formellen Gesetzen, dass dieselben in Gemässheit des geltenden Rechtes festgestellt werden müssen, dass die Organe der Gesetzgebung dieselben in Gemässheit des geltenden Rechtes zu erlassen verpflichtet sind.

Demgegenüber hat nun v. Martitz den Nachweis erbracht,[1]) dass auch bei materiellen Gesetzen eine Gebundenheit der gesetzgebenden Organe an das bestehende Recht möglich sei, und hiefür eine Reihe zutreffender Beispiele aus dem praktischen Staatsleben angeführt. Allein damit ist der Laband'sche Unterschied zwischen formellen und materiellen Gesetzen nicht beseitigt, er wäre vielmehr nur dahin zu formuliren, dass bezüglich der materiellen Gesetze allerdings eine Gebundenheit der gesetzgebenden Organe denkbar sei, neue Rechtssätze zu schaffen, während bei den formellen Gesetzen die Verpflichtung bestehe, geltende Rechtssätze anzuwenden.

Thatsächlich will der Laband'sche Unterschied nicht so sehr den Vorgang bei der Gesetzgebung, als die Gesetze selbst treffen.

Materielle Gesetze produciren neue Rechtssätze, sie bilden und entwickeln die Rechtsordnung fort, formelle Gesetze hingegen bringen die geltenden Rechtssätze zur Anwendung. Unter der Voraussetzung des Laband'schen Rechtsbegriffes wird man die Richtigkeit dieser Unterscheidung ohneweiters

[1]) A. a. O. S. 261 ff.

zugeben müssen,[1]) nur wird es nothwendig, das Verhältnis der formellen Gesetze zu den bestehenden Rechtssätzen klarzustellen. Während in aller Regel ein Rechtssatz unmittelbar durch die Verwaltung, beziehungsweise Rechtsprechung seine Verwirklichung findet, besteht bei gewissen Rechtssätzen die rechtliche Besonderheit, dass ihre Verwirklichung vermittelt werden muss durch Gesetze, welche die Verwirklichung derselben anordnen. Diese Gesetze, welche die Verwirklichung bestehender Rechtssätze vermitteln, indem sie ihren Gesetzesbefehl mit dem Inhalte derselben erfüllen, sind die blos formellen Gesetze. Sie bringen aber die Rechtssätze nicht zur unmittelbaren Anwendung, sie verwirklichen dieselben nicht wie Verwaltung und Rechtsprechung; sie vermitteln vielmehr die Verwirklichung der bestehenden Rechtssätze durch die gesetzliche Anordnung ihrer Verwirklichung. Der Irrthum Laband's liegt nun, wie wir bereits an anderer Stelle gezeigt, darin, dass er die formellen Gesetze der Verwaltung und Rechtsprechung gleichstellt, und in denselben eine unmittelbare Verwirklichung des bestehenden Rechtes erblickt, während in denselben eine blos mittelbare Verwirklichung gelegen ist.

Die formellen Gesetze stehen gleichsam in der Mitte zwischen den materiellen Gesetzen und der in Gemässheit derselben vorzunehmenden Verwaltung und Rechtsprechung.

Dieser inhaltliche Unterschied ist aber, wie bereits hervorgehoben, für das Wesen des Gesetzes, die Gesetzeskraft, irrelevant, denn Gesetze, welche neue Rechtssätze im besprochenen Sinne produciren, haben die gleiche Kraft, wie Gesetze, welche die Verwirklichung bestehender Rechtssätze anordnen.

Praktisch ist der festgestellte Unterschied schon deshalb ohne Belang, weil man es den Gesetzen nicht ansieht, ob sie einen neuen Rechtssatz schaffen, und nur der Jurist, der das gesammte bestehende Recht eines Staates kennt, diesen Umstand mit Bestimmtheit constatiren kann; der Unterschied ist also ein juristisch theoretischer. Die von G. Meyer, beziehungsweise schon von Fricker hervorgehobene Bedeutung

---

[1]) Das Dotationsgesetz, das Anleihegesetz u. s. w. enthalten, wenn man von dem Laband'schen Rechtsbegriff ausgeht, keinen neuen Rechtssatz, sondern nur die Anwendung bestehender Rechtssätze.

der Unterscheidung formeller und materieller Gesetze für die Competenz der Gesetzgebung ist im Allgemeinen anzuerkennen.[1])

Materielle Gesetze müssen, formelle können im Wege der Gesetzgebung angeordnet werden.

G. Meyer[2]) hat ausser der bereits erörterten Consequenz der Gebundenheit der gesetzgebenden Organe an das bestehende Recht aus dem Begriffe des formellen Gesetzes noch die weitere Consequenz abgeleitet, dass für den Fall, als ein formelles Gesetz nicht zu Stande komme, für das in Frage stehende Rechtsverhältnis lediglich die allgemeinen Gesetze in Anwendung zu bringen seien.

Wie schon Loening hervorgehoben, bedeutet diese Consequenz eine Verletzung desjenigen materiellen Rechtssatzes, welcher das Zustandekommen des formellen Gesetzes als Voraussetzung gewisser Verwaltungsacte normirt. Die Haltlosigkeit dieses Satzes, welche sich als unzulässige Verallgemeinerung einer unrichtigen Entscheidung des besonderen Falles des nicht zu Stande gekommenen Budgetgesetzes darstellt, soll an geeigneter Stelle erwiesen werden.

§ 4. Die zur Zeit herrschenden Theorien des Budgetrechtes.

Die Untersuchung über die rechtliche Natur des Budgets war gewissermassen der Anlass für die Aufstellung des Unterschiedes von formellen und materiellen Gesetzen, und wie schon erwähnt, hat Laband die wichtigste Consequenz dieser Scheidung nicht allgemein gezogen, sondern nur an dem besonderen Falle des Etatgesetzes erläutert.

Schon Fricker[3]) hatte den Satz aufgestellt, dass der Etat seinem Wesen nach nur ein Verwaltungsact sein könne. „Fassen wir hiernach die Bedeutung des Etats zusammen, so ist derselbe vornehmlich ein Verwaltungsact, er kann weder ausdrücklich, noch implicite irgend etwas enthalten, was über die Zuständigkeitsgrenze der Verwaltung hinausginge; er soll das ganze Bild der Verwaltung (soweit diese mit Einnahmen und Ausgaben verknüpft ist) enthalten.

---

[1]) Oben Seite 190.

[2]) 8. Bd. der Grünhut'schen Zeitschr., S. 43.

[3]) A. a. O. S. 643.

Soweit er auf Gesetz beruht, enthält er nichts, was nicht schon ohne ihn vorhanden wäre. Er spricht nur die Thatsache aus, dass ein Gesetz da sei und vollzogen werden müsse; soweit er auf blossem Voranschlag beruht, spricht er ebenfalls nur Thatsachen aus, und zwar Thatsachen, deren künftige wirkliche Gestaltung noch nicht mit Bestimmtheit vorhergeschaut werden kann, soweit er aber den Plan der künftigen Thätigkeit der Verwaltung enthält, wird er Norm für diese und dadurch einem Gesetze ähnlich. Von der eigentlichen Gesetzesnatur bleibt er aber soweit verschieden, als ein selbstgeschaffener Plan verschieden ist von der anzuerkennenden Vorschrift eines Dritten und soweit als eine Norm, deren Vollziehung erst noch von der wirklichen Gestaltung von Zeit und Umständen abhängt, verschieden ist von einer absoluten, ohne alles Weitere ihre Vollziehung fordernden Norm."

„Zweierlei Auffassungen des Mitwirkungsrechtes der Stände bei Festsetzung des Etats sind möglich. Entweder der Etat ist eine von der Verwaltung sich selbst vorgesetzte Norm, oder er ist derselben von der Regierung und Ständen zusammen gegeben.

Im letzteren Falle, wenn der Etat nur durch Genehmigung der Stände seine Giltigkeit erhält, wenn also keine Einnahme oder Ausgabe gemacht werden darf, ohne, oder wenigstens gegen den Willen der Stände, verliert der Etat seine eigentliche Natur; ein Etat, der nicht mehr blos vermöge seiner inneren Richtigkeit, sondern als formell objective Norm die Thätigkeit der Verwaltung bestimmt, ist nicht mehr Etat, sondern Gesetz."[1])

Nachdem Fricker gegen diese zweite Annahme gesprochen, weil dadurch der freie Wille der gesetzgebenden Factoren für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben massgebend würde, was den thatsächlichen Verhältnissen widerspreche, fährt er fort: „Soll der Etat seine Natur aber beibehalten, soll er eine von der Verwaltung sich selbst gegebene Norm bleiben, so erhält die Mitwirkung der Stände eine ganz andere Bedeutung. Sie kann dann in nichts Anderem bestehen

[1]) A. a. O. S. 651.

als in dem Urtheil über die Richtigkeit und Zweckmässigkeit des Planes der Regierung, kurz in einer vorausgehenden Controle. Diese ständische Controle kann dann keine anderen Wirkungen haben, als die derselben auch sonst zukommenden." [1])

Im Folgenden unterzieht Fricker den Begriff der Steuerverwilligung einer besonders eingehenden und tüchtigen Untersuchung. „Ein Veto erscheint nur zulässig, wo der durch Vereinbarung zu regelnde Gegenstand dieser Regelung auch entbehren kann; wo die Regelung positiv nothwendig ist, da genügt das Veto nie und nimmer." [2]) „Ganz unzulässig erscheint daher ein Veto in Beziehung auf Einnahmen und Ausgaben im Ganzen; so gewiss mit der Existenz des Staates auch Ausgaben mannigfacher Art unvermeidlich sind, so gewiss ist auch der Bezug von Einnahmen, eventuell von Steuern eine nicht zu entfernende Nothwendigkeit. Aus diesem Grunde muss daher unter allen Umständen zwischen eigentlichem Gesetz und Finanzgesetz eingeräumt werden, dass das letztere nicht überhaupt oder wegen einzelner Punkte im Ganzen verworfen werden kann. Ein allgemeines Ausgaben- und Steuerverwilligungsrecht ist ein Unding."

Indem Fricker zur Untersuchung der positiven Rechte der deutschen Staaten übergeht, sieht er sich gezwungen zu constatiren, dass die Verfassungen gleichwohl diese widerspruchsvollen Bestimmungen in sich aufgenommen haben. Hinsichtlich der preussischen Verfassung gelangt Fricker zu den folgenden Conclusionen: [3]) „1. Dass die Stände im Einzelnen und im Ganzen den Etat verwerfen können, und zwar rechtlich betrachtet nach freier Willkür, wie jedes andere Gesetz; 2. dass die Regierung keine Ausgaben und keine Einnahmen machen könne, ohne die Genehmigung der Stände; 3. dass der Etat ohne Rücksicht auf die Zweckmässigkeit einzig wegen seiner formellen Gesetzeskraft von der Regierung in jeder Beziehung einzuhalten ist. Von Z. 2 mache jedoch die Verfassung selbst

[1]) A. a. O. S. 653.
[2]) A. a. O. S. 677.
[3]) A. a. O. S. 688.

eine Ausnahme, indem sie die Forterhebung der bestehenden gesetzlichen Steuern bis zu deren Aufhebung durch ein neues Gesetz (wozu also Zustimmung der Regierung nöthig ist), anordnet." „Aber auch von dem Grundsatz Z. 3 muss die Verfassungsurkunde (Art. 104) Ausnahmen anerkennen; nun ordnet sie wenigstens die Nothwendigkeit nachträglicher Genehmigung der Etatüberschreitungen an."

Im Gegensatze zu den Ausführungen Fricker's über das positive deutsche Staatsrecht hat Laband, gestützt auf Fricker's allgemeine und kritische Bemerkungen, es unternommen, für das positive preussische und deutsche Reichsverfassungsrecht den Nachweis zu liefern, dass dem Budgetrecht eine andere, die von Fricker angeführten Widersprüche lösende und beseitigende Bedeutung zukomme.

Wesentlich in Uebereinstimmung mit Fricker ist nach Laband[1]) der Etat „eine Rechnung, und zwar nicht über bereits geleistete Ausgaben und erhobene Einnahmen, sondern künftig zu erwartende Einnahmen und Ausgaben; er ist ein sogenannter Voranschlag. Er correspondirt mit der nach Ablauf der Wirthschaftsperiode zu legenden Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben. Eine Rechnung aber enthält keine Regeln, am wenigsten Rechtsregeln, sondern **Thatsachen**; sie referirt durch kurze, mit Zahlen versehene Angaben die bereits erfolgten oder vorherzusehenden Einnahmen und Ausgaben. Der Etat begründet der Regel nach keine rechtliche Verpflichtung zu Einnahmen oder zu Ausgaben, sondern er setzt die rechtlichen Verpflichtungen voraus, stellt ihre finanziellen Resultate lediglich zusammen."

„Weder die Aufstellung des Etats für einen zukünftigen, noch die Controle der Rechnungen über einen vergangenen Zeitraum hat daher etwas zu schaffen mit der Gesetzgebung, als der staatlichen Regelung der Rechtsordnung, sondern gehört lediglich zur Verwaltung, und das Recht, welches die

[1]) „Staatsrecht", 3 (2), S. 339. Auch die nachfolgenden Ausführungen sind dem „Reichsstaatsrecht" entnommen. Demnach erscheinen jene Ansichten L.'s, welche derselbe über die Gebundenheit des Landtages an seine eigenen Beschlüsse in seiner ersten Schrift über Budgetrecht niedergelegt, aber später selbst fallen gelassen hat, weiter nicht berücksichtigt.

Volksvertretung in beiden Beziehungen verfassungsmässig hat, indem ihr der Etat zur Genehmigung, die Staatsrechnung zur Decharge vorgelegt werden müssen, charakterisirt sich als ein sehr wesentlicher Antheil an der Verwaltung und als eine ausgedehnte Controle derselben."

Um die juristische Bedeutung der Etatbewilligung zu kennzeichnen, theilt L. die Ausgaben in willkürliche und nothwendige im staatsrechtlichen Sinne.

„Die ersteren dürfen vom Reichstag nach Belieben verweigert werden, und ihre Genehmigung hat den Charakter einer wirklichen Bewilligung, ohne welche die Reichsregierung zur Leistung dieser Ausgaben überhaupt nicht ermächtigt ist. Die anderen dürfen nicht ohne Zustimmung des Bundesrathes oder des berechtigten Gläubigers vom Reichstage verweigert werden. Ihre Bewilligung ist eine staatsrechtliche Pflicht des Reichsrathes und hat nicht den Charakter einer Zahlungsermächtigung für die Regierung, sondern eines Anerkenntnisses der Nothwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe. Der eigentliche Rechtsgrund derselben ist unabhängig vom Etat in Reichsgesetzen oder Verträgen gegeben. Formell unterliegen zwar auch alle diese Ausgaben der Bewilligung des Reichstages, materiell aber ist diese Bewilligung keine wahre Bewilligung, weil der Reichstag nicht befugt ist, sie zu versagen."

Aus dieser rechtlichen Auffassung der Etatbewilligung zieht Laband nun die weitgehendsten Consequenzen für den Fall des nicht zu Stande gekommenen Etatgesetzes und es darf wohl behauptet werden, dass gerade darin der Kern der ganzen Lehre zu erblicken sei. Beziehen sich Laband's Ausführungen auch zunächst nur auf das preussische und deutsche Reichsstaatsrecht, so kommt denselben doch eine allgemein staatsrechtliche Bedeutung zu.

Laband geht davon aus, dass trotz der verfassungsmässigen Bestimmung, dass vor Beginn der Etatperiode das Etatgesetz erlassen sein solle, die Möglichkeit bestehe, dass thatsächlich, ohne dass man dabei an ein Verschulden irgend Jemandes zu denken brauchte, der Etat nicht rechtzeitig zu Stande komme. Die Verfassung habe nicht angegeben, welche Rechtsgrundsätze in einem solchen Falle platzgreifen, es sei also eine

Lücke in der Verfassungsurkunde, welche auf wissenschaftlichem Wege aus allgemeinen Rechtsprincipien auszufüllen sei.

Laband bestreitet nicht, dass der Zustand des nicht zu Stande gekommenen Etatgesetzes der Verfassung widerspreche, allein, sei einmal ein solcher Zustand factisch geworden, dann müsse die Frage ganz objectiv gestellt und beantwortet werden: „Welche Rechtsregeln gelten für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches, wenn bei Beginn des Etatjahres das im Art. 69 der R. V. vorgeschriebene Etatgesetz nicht vorhanden ist?"

Diese Frage beantwortet Laband („St.-R." 370) wie folgt: „Geht man von der Vorstellung aus, dass das Budgetgesetz die alleinige und ausschliessliche gesetzliche Grundlage für die Finanzwirthschaft sei, dass nur durch das Budgetgesetz die Regierung staatsrechtlich ermächtigt werde, Ausgaben zu leisten und Einnahmen zu erheben, so kommt man folgerichtig zu dem Resultat, dass, wenn ein Budgetgesetz nicht zu Stande kommt, die Finanzwirthschaft, d. h. überhaupt eine staatliche Thätigkeit stille stehen muss. An dieser absurden Consequenz erweist sich die Unrichtigkeit der Theorie; denn sie bedeutet die Desorganisation und Auflösung des Staates. Hält man dagegen an der Bedeutung des Etatgesetzes, wie sie in den vorhergehenden Erörterungen dargelegt worden ist, fest, so ergibt sich als das oberste Princip der Satz, dass soweit die Regierung nur durch den Etat zur Erhebung von Einnahmen und zur Leistung von Ausgaben ermächtigt ist, ihr diese Befugnis beim Mangel eines ordnungsmässig zu Stande gekommenen Etats fehlt, dass dagegen diejenigen Befugnisse, welche die Regierung auf Grund dauernd wirksamer Gesetze hat, ihr durch das blosse Nichtzustandekommen des Etats, also durch das Nichthinzutreten eines neuen formalen Rechtsgrundes, nicht entzogen werden, da es einer alljährlichen Prolongation oder Bestätigung dieser Befugnisse nicht bedarf."

Aus diesem Principe ergibt sich denn für Laband die Consequenz, „dass bei nicht zu Stande gekommenem Etat die Reichsregierung hinsichtlich aller nothwendigen, aber der Höhe nach nicht feststehenden Ausgaben in Bezug auf den ganzen Betrag derselben eine ähnliche Verantwortlichkeit trägt,

wie bei der Verwaltung auf Grund eines Etatgesetzes hinsichtlich der Etatüberschreitungen"; „dass bei nicht zu Stande gekommenem Etat die Regierung hinsichtlich aller, nicht auf speciellen Gesetzesvorschriften beruhenden Ausgaben eine ähnliche Verantwortung trägt, wie bei der Verwaltung auf Grund eines Etatgesetzes hinsichtlich der ausseretatmässigen Ausgaben."

Hinsichtlich der Einnahmen bestimme die preussische Verfassung (Art. 109) die Forterhebung der Steuern und Abgaben, ohne Rücksicht auf das Etatgesetz, und dasselbe gelte bis auf die Matricularbeiträge und die ausserordentlichen Einnahmen auch für das Deutsche Reich.

H. Schulze [1]) stimmt im Wesentlichen mit Laband überein, nur dass er, wie schon an anderer Stelle bemerkt, den Zustand des nicht zu Stande gekommenen Etats als einen abnormen, verfassungswidrigen ansieht, „in welchem die Regierung nur nach den Geboten des Nothstandes die Staatswirthschaft weiterzuführen berechtigt und verpflichtet ist." Die rechtlichen Consequenzen einer solchen nach den Geboten des Nothstandes geführten Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben findet Schulze in einer Verschiebung der Beweislast der Regierung. „Staatsrechtlich hat das Zustandekommen des Etats für das Ministerium den Vortheil, dass es durch das constatirte Einverständnis wegen der Leistung aller etatmässigen Zahlungen ausser Verantwortlichkeit ist, indem es durch die Zustimmung der Kammern vollkommen gedeckt wird. Leistet es dagegen bei Nichtzustandekommen des Etats Ausgaben, so thut es dies auf eigene Verantwortung hin, das heisst es muss dem Landtage nachweisen, dass jede gemachte Ausgabe durch das Gesetz erfordert oder durch das Staatswohl geboten war. Kurz es trifft das Ministerium die Beweislast, indem es der Landesvertretung gegenüber die Gesetzlichkeit und Nothwendigkeit jeder einzelnen Ausgabe darlegen muss."

Gneist („Gesetz und Budget") bringt für das positive deutsche Staatsrecht die Grundsätze des englischen Rechtes

---

[1]) Grünhut's Zeitschr., a. a. O.

in Anwendung. „Die Nothwendigkeit, bei diesen Streitfragen auf die englischen Rechtsbegriffe zurückzugehen, beruht nicht sowohl auf ihrer Bedeutung als constitutionelles Muster, als darauf, dass dort die entscheidenden Obersätze der Frage identisch sind mit den hergebrachten Grundsätzen des deutschen Landesstaatsrechtes. In England wie im deutschen Territorialstaate beruhen die landesherrlichen Einnahmen und Ausgaben von Haus aus auf einer zwiespältigen Grundlage: 1. der erblichen Revenue des Landesherrn, 2. den periodischen Subsidien oder Beiträgen zu den Staatsausgaben.[1]) An die Stelle der alten Unterschiede sei jetzt der Gegensatz von festen und beweglichen Staatseinnahmen getreten.

Sind aber die Gesetze bleibend und dauernd, so habe der Etat nur den Charakter einer consolidirten Ausführungsverordnung, einer Ausführungsnorm zum Hauptgesetze. Dementsprechend ist die Budgetverweigerung nach Gneist ein actus inanis und das Nichtzustandekommen eines Etatgesetzes hat nur die Wirkung, „dass die Minister ohne die nähere Directive, die ihnen das Etatgesetz gewährt, die finanzielle Ausführung der Staatsfunctionen auf eigene Verantwortung zu übernehmen haben."[2])

Im schroffen Gegensatz zu dieser Auffassung[3]) bezeichnen v. Rönne,[4]) v. Martitz,[5]) Zorn[6]) u. A. das periodische Etatgesetz als die gesetzliche Grundlage der Einnahmen- und Ausgabenverwaltung. Am schärfsten spitzen sich die Gegensätze zu bei Zorn.[7])

a) „Die in das Etatgesetz aufgenommenen, nach den Verwaltungszweigen des Staates eingetheilten Ausgabeposten enthalten die gesetzliche Ermächtigung der Re-

---

[1]) A. a. O. S. 91.

[2]) A. a. O. S. 184.

[3]) Siehe noch G. Meyer, „Lehrbuch", und Grünhut's Zeitschrift a. a. O. „Für das österr. Staatsrecht", Ulbrich, § 270.

[4]) Rönne, „Preussisches Staatsrecht". — Ders., „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches."

[5]) A. a. O.

[6]) Reichsstaatsrecht.

[7]) A. a. O., II., § 33.

gierung, für bestimmte Zwecke bestimmte Summen zu verwenden und zugleich die gesetzliche Verpflichtung, diese Summen zu den betreffenden Zwecken zu verwenden."

b) „Die in das Etatgesetz eingestellten Einnahmen haben den gleichen juristischen Charakter. Die Regierung wird durch das Etatgesetz ermächtigt, diese Einnahmen zu erheben."

„Wenn alle Einnahmen und Ausgaben auf den Etat gebracht werden müssen, und dieser Etat ein für die Dauer eines Jahres geltendes Gesetz ist, wie dies die Verfassung vorschreibt, so folgt daraus mit logischer Nothwendigkeit: dass es dauernde Einnahmen und Ausgaben im Staate rechtlich überhaupt nicht gibt. Alle Gesetze, welche dem Staate ständige Einnahmsquellen eröffnen und alle Gesetze, welche dem Staate dauernde Ausgabepflichten auferlegen, sind nach der Verfassung in ihrer rechtlichen Existenz bedingt von dem alljährlich zu erlassenden Vollzugsgesetz, welches im Etat liegt. Alle Rechte des Staates auf Einnahmen und alle Pflichten des Staates zu Ausgaben existiren nach unserem positiven Verfassungsrecht nur für ein Jahr."

„Wenn alle Einnahmen und Ausgaben des Staates lediglich auf dem alljährlich zu erlassenden Etatgesetz beruhen, so ist die Regierung rechtlich nicht befugt, Einnahmen und Ausgaben zu machen, falls dies Gesetz nicht zu Stande gekommen ist."

„Es gibt weder Einnahmen noch Ausgaben, welche rechtlich vom Parlament bewilligt werden müssten."

Wenngleich Rönne zu demselben Resultate gelangt, dass das periodische Etatgesetz die gesetzliche Grundlage der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben bedeute, so steht er doch auf einem juristisch wesentlich verschiedenen Standpunkte. „Die Bedeutung der Bestimmung des Artikels 69 (R. V.) ist vielmehr die, dass der durch ein Gesetz festzustellende Voranschlag für die Reichsregierung die formelle Ermächtigung enthält, nach Massgabe derselben die Einnahmen zu erheben und die Ausgaben zu leisten, und dass nur das

zu Stande gekommene Reichshaushalts-Etatgesetz für die Reichsregierung die staatsrechtliche Vollmacht bildet und die verfassungsmässige Berechtigung begründet, die veranschlagten und vereinbarten Ausgaben zu leisten, und sie demzufolge hinsichtlich der wirklich geleisteten etatmässigen Ausgaben von jeder Verantwortlichkeit befreit.[1])

Nach Rönne sind also die Ausgaben- und Einnahmegesetze nicht leges annuae, welche durch das Etatgesetz auf eine Finanzperiode erstreckt werden, sondern dieses enthält die der jeweiligen Regierung zu ertheilende Vollmacht, in Gemässheit der dauernden Gesetze und des Voranschlages die Einnahmen und Ausgaben zu verwalten.

Noch deutlicher ergibt sich dies aus der folgenden Stelle: „Es kann vollständig zugegeben werden, dass ein grosser Theil der in den Reichshaushalts-Etat eingestellten Einnahmen und Ausgaben des Reiches keineswegs ausschliesslich auf ihrer etatmässigen Feststellung beruht, sondern materiell in der Reichsverfassung, wie in anderen Gesetzen, beziehungsweise in gesetzlich bestehenden Einrichtungen und Organisationen, begründet ist, und ferner, dass für die den Etat gesetzlich feststellenden Factoren die staatsrechtliche Verpflichtung besteht, ihr Budgetrecht nur unter Innehaltung der hieraus sich ergebenden Schranken auszuüben.

Allein, wenngleich für das Reich materiell ein von der gesetzlichen Feststellung des Etats theilweise unabhängiges Recht auf die gedachten Einnahmen und theilweise die Pflicht zur Leistung der gedachten Ausgaben besteht, so folgt doch hieraus keineswegs ein Gleiches für die die Geschäfte des Reiches verwaltende Reichsregierung und deren nach Artikel 17 der Reichsverfassung verantwortlichen Kanzler. Dieser Letztere erhält vielmehr, wie bereits bemerkt, nur durch das zu Stande gekommene Reichshaushalts-Etatgesetz die staatsrechtliche Vollmacht und die verfassungsmässige Berechtigung zur Erhebung der darin eingestellten Einnahmen und zur Leistung der darin vereinbarten Ausgaben.

---

[1]) „St.-R. des Deutsch. R.", S. 171.

Auf dem gleichen juristischen Standpunkte steht v. Martitz, wenn er sagt: „Nur dem vorliegenden Etatgesetze kann die Landesregierung zu Rechte die Vollmacht entnehmen, die Finanzverwaltung nach Massgabe der in demselben genehmigten Etats, d. h. theils nach Anweisung, theils nach Ermächtigung durch die einzelnen beschlussmässig festgestellten Etatpositionen zu führen." [1])

Eine gewisse Mittelstellung nehmen diejenigen Schriftsteller ein, welche die Ausgaben des Staates in nothwendige und nützliche scheiden und hinsichtlich der ersteren die staatsrechtliche Pflicht der Kammern betonen, dieselben zu bewilligen, während sie hinsichtlich der blos nützlichen Ausgaben freie Hand haben. Der Fall des Nichtzustandekommens des Etatgesetzes wird juristisch nicht erörtert.[2])

Nachdem wir im Vorstehenden die gegensätzlichen Auffassungen des Budgetrechtes vorgeführt haben, übergehen wir nunmehr zur principiellen Erörterung des Gegenstandes.

§ 5. Die juristische Bedeutung der verfassungsmässigen Vorschrift, das Budget periodisch im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

Die Verfassungsurkunden der constitutionellen Staaten, insbesondere auch des Deutschen Reiches und seiner Gliedstaaten, sowie Oesterreichs, enthalten, wenn auch in verschiedenen Ausdrücken, die gleichmässige Bestimmung, dass die periodische Feststellung des Budgets im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen habe.[3]) Das einzelne Budgetgesetz erscheint als die concrete Verwirklichung dieser allgemeinen Verfassungsnorm.

Will man über die rechtliche Natur des einzelnen Budgetgesetzes Klarheit gewinnen, so kann dies nur auf dem Wege geschehen, dass man vorerst die rechtliche Bedeutung der angeführten Verfassungsvorschrift erkennt, um dann vom All-

---

[1]) „Tüb. Zeitschr.", S. 271.

[2]) Dahin gehören: v. Gerber, Mohl, Pözl u. A. — Siehe Zorn, II, S. 344, Anm.

[3]) Siehe die einschlägigen Gesetzesstellen oben S. 175 ff.

gemeinen auf's Besondere den Schluss zu ziehen. Das periodische Budgetgesetz kann eben eine andere juristische Bedeutung nicht haben, als ihm von dem allgemeinen Satze, auf Grund dessen dasselbe erlassen wird, beigelegt wird. Verkehrt müsste es erscheinen, von dem einzelnen Budgetgesetz zurückschliessen zu wollen auf die rechtliche Bedeutung jenes allgemeinen Satzes.

Wenn wir zurückgehen auf die im vorigen Paragraphen dargestellten, zur Zeit vertretenen Budgettheorien, so ergeben sich drei verschiedene Auffassungen unseres Satzes.

Nach der Laband'schen Ansicht ist die periodische Feststellung des Etats ein so wichtiger Verwaltungsact, dass dieselbe den gesetzgebenden Factoren übertragen sei; sie bleibe aber trotzdem Verwaltungsact, der nur die Form eines Gesetzes erborge. Die Regierung erlange dadurch zugleich den Vortheil, dass sie hinsichtlich der von den Kammern anerkannten Positionen des Etats der Beweispflicht ihrer Nothwendigkeit und Angemessenheit bei der Rechnungslegung überhoben sei. Werde ein Etatgesetz nicht erlassen, so gehe dieser Vortheil für die Regierung verloren, aber im Uebrigen gehe die Staatsverwaltung ihren regelmässigen Gang.

Der Fall des Nichtzustandekommens eines Etatgesetzes sei wohl wider die Verfassung, die juristischen Folgen dieser Verfassungswidrigkeit äussern sich aber nur in einer Verschiebung der Beweislast der Regierung und darin bestehe der ganze Effect des nicht zu Stande gekommenen Etatgesetzes.

Wesentlich modificirt wird die Laband'sche Theorie von H. Schulze durch den einen Satz, dass im Falle des nicht zu Stande gekommenen Etats „die Regierung nur nach den Geboten des Nothstandes die Staatswirthschaft weiter zu führen berechtigt und verpflichtet ist." Wenn ohne Etatgesetz die Führung der Staatswirthschaft Gebot des Nothstandes, mit Etatgesetz aber normalrechtlich und verfassungsmässig ist, dann hat offenbar nach Schulze das Etatgesetz die Bedeutung, die Führung der Staatswirthschaft zu einer normalrechtlichen und verfassungsmässigen zu machen, und dann hat unsere Verfassungsnorm den Sinn: Es muss ein

Etatgesetz periodisch erlassen werden; erst durch dasselbe wird die Führung der Staatswirthschaft zu einer rechtmässigen; ohne ein solches ist die Führung der Staatswirthschaft nur nach den Geboten des Nothstandes denkbar. Das einzelne Etatgesetz erscheint dann als die rechtliche Grundlage für die Führung der Staatswirthschaft.

Damit ergibt sich, dass eine gar so grosse Meinungsdifferenz zwischen Schulze und der zweiten sofort zu erörternden Ansicht, als deren Vertreter wir v. Rönne bezeichnet haben, nicht existirt. Diese Ansicht erklärt die Bestimmung der Verfassungen, dass periodisch ein Etatgesetz zu Stande zu kommen habe, wie folgt: Der Regierung steht die Befugnis zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben immer nur für eine Finanzperiode zu; durch das periodische Etatgesetz wird der Regierung die periodisch zu erneuernde Vollmacht der gesetzgebenden Gewalt zur Führung der Staatswirthschaft ertheilt. Ohne Etatgesetz ist daher die Regierung zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben rechtlich nicht befugt. Ganz unabhängig davon sei die rechtliche Bedeutung der einzelnen Etatpositionen zu beurtheilen, und selbst wenn bei einem Theile derselben die Pflicht bestehe, dieselben in den Etat aufzunehmen, so ändere dies nichts an dem selbständigen Inhalte des Etatgesetzes, staatsrechtliche Vollmacht der Regierung zu sein.

Zorn, als Vertreter der dritten Ansicht, erklärt: Indem die Verfassung bestimmt, dass periodisch der Etat aller Einnahmen und Ausgaben gesetzlich festzustellen sei, normirt sie, dass alle Gesetze über Einnahmen und Ausgaben leges annuae seien. Das einzelne Etatgesetz bedeute die Prolongation dieser leges annuae auf eine weitere Finanzperiode. Komme ein Etatgesetz nicht zu Stande, so seien die leges annuae ausser Kraft getreten, es gebe keine Einnahmen- und keine Ausgabengesetze. Der Unterschied zwischen der Rönne'schen und Zorn'schen Theorie besteht also darin, dass, während nach der ersteren ohne Etatgesetz wohl Gesetze über Einnahmen und Ausgaben existiren, aber keine Regierung da sei, welche ermächtigt wäre, auf Grund derselben zu verwalten; nach der zweiten Ansicht die Regierung wohl zur Verwaltung befugt

wäre, aber keine Gesetze da seien, auf Grund deren die Verwaltung zu erfolgen hätte.

Dass überhaupt so divergirende Ansichten über ein und denselben Rechtssatz möglich sind, ist an und für sich der beste Beweis für die Dürftigkeit und Unzulänglichkeit unserer Verfassungsbestimmungen. Wenn nun aber doch aus so unzureichenden Bestimmungen die Wahrheit gefunden werden soll, so muss man sich folgende Erwägung vor Augen halten. Die gesetzliche Feststellung des Budgets in jeder Finanzperiode ist nicht auf heimischem Boden erwachsen, als fertiges Product fremder Staatsraison wurde diese Einrichtung nach Deutschland und Oesterreich übertragen, und wir müssen uns daher die Frage vorlegen: Was wollte der Gesetzgeber, als er in die Verfassung die Bestimmung aufnahm, die periodische Feststellung des Budgets habe im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen und welche juristische Bedeutung kann dieser Satz im Rahmen unserer Verfassungen haben? Deshalb war es nothwendig, der dogmatischen Darstellung die geschichtliche Entwicklung vorauszuschicken.

Als im Jahre 1789 die États généraux zusammentraten und sich als Nationalversammlung constituirt hatten, war es offen ausgesprochene Absicht, durch die Periodicität der Steuerbewilligung die Perpetuität der Versammlung zu garantiren. Man hatte wirklich die Vorstellung, dass periodisch die Steuern zu bewilligen seien, und dass der Staat ohne die periodische Bewilligung überhaupt keine Steuern habe. Da man nun einsah, dass der König ein Recht auf die Civilliste, die Staatsgläubiger ein Recht auf Erfüllung ihrer Forderungen hatten, so nahm man in die Verfassung vom 14. September 1791 die Bestimmung auf, dass die für die Civilliste und Staatsschuld nothwendigen Fonde nicht verweigert werden dürfen. Aber schon in der Verfassung des Jahres 1799 war der Standpunkt ein ganz veränderter. Die Theilung der Gewalten ist strenge durchgeführt. Die souveraine Legislative sollte durch das periodische Budgetgesetz der Executive die Vollmacht zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben und damit zur Führung der Regierungsgeschäfte überhaupt ertheilen.

Am deutlichsten zeigt sich dies bei der En bloc-Bewilligung des Budgets unter dem ersten Kaiserreich. Es gibt keine Einzelvoten, also keine Bewilligung von Ausgaben und Einnahmen, sondern blos eine generelle Ermächtigung zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben nach freiem Ermessen der Executive. Die Fixirung der Gesammtsumme sollte die einzige Beschränkung der Regierung sein. Die Steuergesetze konnten ohneweiters perpetuirlich sein, ohne Budgetvotirung war ja keine Regierung zur Führung der Staatswirthschaft befugt. Auf diesem Standpunkte verharrt auch die Charte des Jahres 1814, obwohl in derselben eine Bestimmung über die periodische Erlassung eines Budgets nicht enthalten ist. Nur die Grundsteuer soll jährlich, die indirecten Auflagen können auch für mehrere Jahre bewilligt werden. Der Sinn dieses Unterschiedes ist nicht der, dass die Regierung unabhängig vom jährlichen Budget die letzteren erheben dürfe, und nur hinsichtlich der ersteren aus dem Budget die Befugnis zur Erhebung herleite.

Ganz unabhängig von der Dauer oder Periodicität der Einnahmegesetze hat das Budgetgesetz die selbständige Bedeutung, staatsrechtliche Vollmacht der Legislative an die Executive zu sein.

Die belgische Verfassung bringt diese constitutionelle Auffassung des Budgetrechtes, welche in Frankreich seit 1815 ohne Unterbrechung gehandhabt wird, aber weder in der Charte des Jahres 1814, noch in der des Jahres 1830 ersichtlich ist, zum erstenmale zum Ausdruck. Nach dieser ist jährlich das Budget aller Einnahmen und Ausgaben festzustellen (Art. 115) und ausserdem sind jährlich die Steuern zu bewilligen (Art. 111). Das Budgetgesetz hat also nach der belgischen Verfassung die doppelte Bedeutung, staatsrechtliche Vollmacht an die Regierung und zugleich Erstreckung der Steuergesetze zu sein, welche leges annuae sind.

Nach der Auffassung, welche die belgische Verfassung zum Ausdruck bringen sollte, genügte die Periodicität der Steuergesetze allein nicht. Damit wäre allerdings eine Garantie für die Continuität der Kammern geschaffen, aber nicht die Bedeutung des Budgets für das Verhältnis der Gewalten

im Staate zu einander zum Ausdruck gekommen. Der Gedankengang der belgischen Verfassung ist vielmehr der folgende: Die Legislative ertheilt im jährlichen Budgetgesetze der Executive die Vollmacht zur Führung der Staatsgeschäfte. Damit aber nicht doch einmal eine Regierung ohne diese Vollmacht die Staatsverwaltung weiter führe, werden die Steuergesetze zu leges annuae gemacht und so eine Garantie dafür geschaffen, dass die Executive der Legislative untergeordnet bleibe.

Wie schon erwähnt, hatte die französische Verfassung von 1814 analoge Bestimmungen, dass periodisch ein Budget festgestellt und die Steuern bewilligt werden, nicht enthalten, sie sprach nur von der Steuerbewilligung. Daher kommt es, dass alle deutschen Mittel- und Kleinstaaten, welche sich zwischen 1815 und 1830 die französische Verfassung von 1814 zum Vorbilde genommen hatten — die belgische wurde erst 1830 erlassen — die periodische Feststellung des Budgets nur vom Standpunkte periodischer Steuerbewilligung auffassten. Der Gedanke einer staatsrechtlichen Vollmacht ist diesen Verfassungen vollständig fremd. Und so wie die französische Verfassung von 1791 hinsichtlich der Fonde für die Civilliste und die Staatsschuld der gesetzgebenden Versammlung die Pflicht der Bewilligung auferlegte, gehen alle Verfassungen der genannten Staaten ausdrücklich oder stillschweigend von der Voraussetzung aus, dass die nothwendigen Steuern bewilligt werden müssen.

Erst die Redactoren der preussischen und österreichischen und in Nachbildung der preussischen auch der reichsdeutschen Verfassung, welche das belgische Muster vor Augen haben, acceptiren die Bedeutung des Budgets als staatsrechtliche Vollmacht. Während nun die österreichische Verfassung die doppelte Bedeutung des belgischen Budgets recipirt hat, indem entsprechend den Art. 111 und 115 der belgischen Verfassung dem Wirkungskreis des Reichsrathes zugewiesen wird 1. die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes, 2. die jährliche Bewilligung der einzuhebenden Steuern, Abgaben und Gefälle, hat die preussische Verfassung die Periodicität der Steuern im Art. 109 ausdrücklich ausgeschlossen und mit seiner

Bestimmung des Art. 99 blos die zweite Bedeutung des Budgets als staatsrechtliche Vollmacht recipiren wollen, und die gleiche Bestimmung wurde dann in die Verfassung des Deutschen Reiches aufgenommen.[1])

Damit haben wir den Ausgangspunkt gewonnen für die juristische Analyse der Verfassungsvorschrift, dass periodisch ein Budgetgesetz zu erlassen sei. Wenngleich die Redactoren der preussischen, österreichischen und deutschen Reichsverfassung die Bedeutung des Etats als staatsrechtliche Vollmacht in belgisch-französischem Sinne recipiren wollten, hat dennoch diese Auffassung im Rahmen der genannten Verfassungen keinen Platz. Nach dem Verfassungsrechte der angeführten Staaten steht dem Monarchen das unbeschränkte Recht zu, die Minister zu ernennen; kraft dieser Ernennung sind die Minister zur Verwaltung überhaupt und auch zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben ermächtigt und es bedarf nicht erst einer ihnen durch die Gesetzgebung zu ertheilenden Vollmacht.

Wollte man den belgisch-französischen Standpunkt als zu Recht bestehend annehmen, dass die Regierung erst durch das Etatgesetz die Vollmacht zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben erhalte, dann müsste man consequenterweise zu einem durch die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften beschränkten Minister-Ernennungsrechte des Monarchen gelangen. Das ist aber nach den genannten Verfassungen nicht Rechtens. Andererseits ist es aber unzweifelhaft, dass nach den Verfassungen der angeführten Staaten die Regierung nicht befugt sein soll, ohne Etatgesetz die Verwaltung des Staatshaushaltes zu führen. Aus diesem Dilemma ist nur der eine Ausweg möglich, dass man das Zustandekommen des Etat-

[1]) Es ist von Interesse, dass auch nach der gegenwärtigen französischen Auffassung dem Budget blos die Bedeutung der staatsrechtlichen Vollmacht an die Regierung beigelegt wird, während die Steuergesetze als dauernd angenommen werden. Wenigstens äussert sich Leon Say (a. a. O. S. 284) wie folgt: Ce n'est pas à dire que les lois d'impôt soient annuelles, mais le droit de percevoir les impôts qui sont établis par des lois permanentes n'est donué aux ministres que pour un temps, au delà duquel ils ne peuvent plus exercer.

gesetzes als **rechtliche Voraussetzung schlechthin**, als Bedingung ansieht, unter welcher die Regierung in der einzelnen Finanzperiode zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben befugt sein soll. Die Regierung leitet ihre Ermächtigung zur Verwaltung her von der Ernennung durch den Monarchen, sie darf von dieser Ermächtigung nur dann Gebrauch machen, wenn die hierzu unerlässliche Voraussetzung des Etatgesetzes eingetreten ist.

Das Etatgesetz ist also **die rechtliche Voraussetzung, nicht die Vollmacht zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben.**[1])

Vom Standpunkte der **preussischen** Verfassung, welche die Periodicität der Steuern ausschliesst, beziehungsweise der derselben nachgebildeten Verfassung des Deutschen Reichs werden wir also sagen können: Die Regierung ist zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben in einer Finanzperiode nur dann befugt, wenn ein Etatgesetz im Sinne des Art. 99 der Verfassung zu Stande gekommen ist. **Schon** durch die blosse Thatsache, dass **ohne** Etatgesetz verwaltet wird, wird von der betreffenden Regierung die Verfassung verletzt. Der Art. 109 hat nicht die Bedeutung, die Verwaltung der Einnahmen unabhängig vom jährlichen Etatgesetze in die unbeschränkte Befugnis der Regierung zu stellen, so dass das Etatgesetz blos die Voraussetzung zur Verwaltung der Ausgaben zu schaffen brauchte. Der Sinn dieser Bestimmung ist vielmehr der, dass, wenn ohne Etatgesetz, also unbefugter- und widerrechtlicherweise die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben von einer Regierung geführt wird, diese nicht gezwungen ist, zu dem einen in der Thatsache der etatlosen Verwaltung gelegenen Unrecht noch das andere hinzuzufügen, **Steuern im Verordnungswege zu decretiren**, was nothwendigerweise geschehen müsste, wenn die Steuergesetze nur leges annuae wären und durch das Etatgesetz periodisch erstreckt werden müssten. Dadurch unterscheiden sich die

---

[1]) Das ist der bedeutende Unterschied zwischen der Rönne'schen und meiner Ansicht. Rönne steht ganz auf dem Standpunkte der Lehre von der Theilung der Gewalten, die ich nicht anerkenne.

preussische und deutsche Verfassung von der österreichischen, dass hier mit dem Etatgesetze nicht nur die rechtliche Voraussetzung zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben geschaffen, sondern zugleich die Erstreckung der nur temporären Steuergesetze ausgesprochen wird. Käme in Oesterreich ein Etatgesetz nicht zu Stande, so beginge die Regierung, welche die Verwaltung ohne ein solches Gesetz weiter führte, das zweifache Unrecht, einmal widerrechtlich die Einnahmen und Ausgaben zu verwalten, zweitens die ausser Kraft getretenen Steuergesetze im Verordnungswege zu erstrecken.

In den angeführten deutschen Mittelstaaten bedeutet das Etatgesetz ausschliesslich die Erstreckung der temporären Steuergesetze. Ohne Etatgesetz treten die Steuergesetze ausser Kraft.

Zu dem gleichen Resultate gelangen wir vom Standpunkte der Laband'schen Auffassung des Etatgesetzes durch folgende Erwägung: Nach Laband ist das Etatgesetz ein Verwaltungsplan, der von den gesetzgebenden Organen festzustellen ist. Durch materiellen Rechtssatz ist der Regierung die Befugnis entzogen, diesen Verwaltungsplan im Verordnungswege zu erlassen, er muss von den gesetzgebenden Organen in Form eines Gesetzes erlassen werden. Offenbar kann die Regierung dann auch nicht befugt sein, ohne Verwaltungsplan diejenigen Verwaltungshandlungen vorzunehmen, welche durch den Plan ihre Regelung erfahren sollen. Es wäre doch eine ganz widersinnige Bestimmung, wenn die Regierung nicht berechtigt sein sollte, den Plan der Verwaltung festzustellen, wohl aber berechtigt wäre, ganz ohne Verwaltungsplan die durch denselben zu regelnden Verwaltungshandlungen vorzunehmen.

Man kann doch nicht annehmen wollen, dass eine Verfassung den Satz decretirt: Den Verwaltungsplan der Einnahmen und Ausgaben der zukünftigen Finanzperiode darf zwar die Regierung nicht aufstellen, der kann nur im Wege Gesetzes erlassen werden, aber die Regierung kann die Einnahmen und Ausgaben auch ohne jeden Verwaltungsplan führen. Man müsste consequenterweise eigentlich dazu kommen, dass im Falle ein Etatgesetz nicht zu Stande kommt, die

Regierung nur zur etatlosen Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben befugt wäre, da ein Etatgesetz nicht erlassen wurde, im Verordnungswege nicht erlassen werden darf.

Wir haben im Vorhergehenden die rechtliche Bedeutung des Satzes, dass periodisch ein Etatgesetz zu erlassen sei, nur in seiner Wirkung auf das rechtliche Verhalten der Regierung erörtert. Das Ergebnis unserer Untersuchung war, dass das Etatgesetz die rechtliche Voraussetzung bilde, unter welcher die Regierung zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben befugt sei.

Die Kehrseite des angeführten Satzes richtet sich an die gesetzgebenden Organe. Da die Erlassung eines Etatgesetzes die rechtliche Voraussetzung ist für die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben, diese aber so sicher erfolgen muss, als sonst der Staat zu Grunde geht, der ohne Einnahmen und Ausgaben nicht existiren kann, so ergibt sich daraus die absolute Pflicht der gesetzgebenden Organe, jene Voraussetzung zu schaffen, indem ein Etatgesetz erlassen wird. Der Ausdruck „müssen" des Art. 99 der preussischen, beziehungsweise Art. 69 der deutschen Reichsverfassung richtet sich eben nicht nur an die Regierung, sondern auch an die Volksvertretung, als den zweiten Factor der Gesetzgebung.

Da die Verfassung bestimmt, dass jährlich ein Etatgesetz erlassen werden muss, so ist damit ein Belieben der einzelnen Organe der Gesetzgebung ausgeschlossen. Der Ausdruck Bewilligung der Steuern, wie er in der österreichischen und in den Verfassungen der angeführten deutschen Staaten vorkommt, gilt im eigentlichen Sinne nur von neuen Steuergesetzen, nicht aber von der periodischen Erstreckung der bereits bestehenden Steuergesetze.

Diese Pflicht der gesetzgebenden Organe gilt sowohl für Preussen und das Deutsche Reich, wo der Etat die rechtliche Voraussetzung der Führung der Staatswirthschaft ist, als auch für jene deutschen Staaten, in welchen der Etat die Erstreckung der temporären Steuergesetze bedeutet, als auch für Oesterreich, wo der Etat beide Momente in sich schliesst. Die Nothwendigkeit, ein Etatgesetz zu erlassen, ist eben in allen diesen Staaten eine gleich unbedingte.

Ein gesetzgebendes Organ, welches seine Mitwirkung zur Feststellung des Etatgesetzes versagt, verletzt seine Pflicht, und ladet die Verantwortung auf sich, den Staat in den Nothstand gedrängt zu haben, dass er rechtlich seine Einnahmen und Ausgaben nicht verwalten kann, und dies nun nach den Geboten des Nothstandes thun muss.

Unbeschadet dieser Pflicht der gesetzgebenden Organe, das Etatgesetz zu erlassen, kommt der Genehmigung desselben seitens der Volksvertretung nach constitutioneller Auffassung die selbständige Bedeutung zu, dass durch dieselbe die Volksvertretung der jeweiligen Regierung das Vertrauen votirt. Beziehungsweise gilt es als Ausdruck des höchsten Misstrauens, wenn die Volksvertretung erklärt, gegenüber der bestimmten Regierung das Budget zurückzuhalten. (Nur diesen Sinn kann die Budgetverweigerung haben, da eine definitive Verweigerung gar nicht beabsichtigt wird.) Diese Auffassung steht nicht, wie es den Anschein haben könnte, im Widerspruch mit der Zurückweisung der Rönne'schen Lehre, es sei das Etatgesetz die Vollmacht der gesetzgebenden Gewalt an die Executive zur Führung des Staatshaushaltes. Denn es wird damit nur behauptet, dass die Zustimmung der Volksvertretung zum Etatgesetze — dessen rechtliche Bedeutung dabei ganz ausser Frage bleibt — gleichzeitig ein Vertrauensvotum der Volksvertretung, also nicht der gesetzgebenden Gewalt, an die Regierung enthalte. Die Folge des in der Zurückhaltung des Budgets gelegenen Misstrauensvotums der Volksvertretung ist in aller Regel die, dass die constitutionelle Regierung, welche nur solange im Amte bleibt, als sie sich des Vertrauens der Volksvertretung sicher weiss, entweder ihre Demission gibt, oder die Volksvertretung auflöst, um an die Wähler zu appelliren. Das verfassungsmässige Recht des Monarchen, die Minister zu ernennen, wird dadurch nicht beschränkt, da die ablehnende Haltung der Volksvertretung nicht den Monarchen verpflichtet, den Minister zu entlassen, vielmehr die Minister es sind, welche mit Rücksicht auf dieselbe beim Monarchen um ihre Demission ansuchen.

Tritt die Regierung trotz dieses Misstrauensvotums nicht zurück, so darf der Conflict zweier Organe des Staates nicht

dazu führen, dass die rechtliche Existenz des Staates vernichtet wird, und es macht sich die Pflicht der Volksvertretung geltend, das Etatgesetz rechtzeitig zu genehmigen.

Es erübrigt nunmehr noch, die rechtliche Bedeutung der Einzelvoten, in welche sich das Budget auflöst, zu untersuchen.

§ 6. Die rechtliche Bedeutung der Einzelvoten.

In der Ausgabe.

Bei jedem Votum[1]) einer Ausgabe haben wir zwei Momente zu unterscheiden: erstens die Normirung des Verwendungszweckes und zweitens die Festsetzung einer bestimmten Summe für den normirten Zweck. Die Normirung des Verwendungszweckes ist, wie schon an anderer Stelle hervorgehoben wurde, das primäre, die Festsetzung der zu seiner Verwirklichung erforderlichen Summe das secundäre Moment. Wer den Verwendungszweck will, wird nothwendigerweise auch die zu seiner Erfüllung unerlässlichen Mittel wollen; bei der Festsetzung einer bestimmten Summe handelt es sich also nicht mehr um das ob, sondern nur um das wie viel der Ausgabe.

I. *a*) Wollen wir die rechtliche Bedeutung eines Votums erkennen, so müssen wir vorerst das primäre Moment desselben, die Normirung des Verwendungszweckes in's Auge fassen. Hier ist nun der Punkt, wo dasjenige, was an der Theorie von formellen und materiellen Gesetzen Wahres ist, seine Bestätigung findet. Ein grosser Theil der Verwendungszwecke des Staates ist durch rechtliche Verpflichtungen, durch dauernde Gesetze und zu Recht bestehende Einrichtungen und Anstalten über die einzelne Finanzperiode hinaus geregelt. Ohne Zweifel können die so normirten Verwendungszwecke durch das Zusammenwirken der gesetzgebenden Factoren im Wege der Gesetzgebung abgeändert werden, und es ist un-

---

[1]) Unter dem Votum einer Ausgabe wird hier dasselbe verstanden, was das Gesetz über die preuss. Ober-Rechenkammer vom 27. März 1872 im § 19 als Titel eines Specialetats bezeichnet; also „jede Position, welche einer selbständigen Beschlussfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist." Alle Unterabtheilungen haben blos informativen Charakter.

bestritten, dass diese Aenderung unmittelber bei dem betreffenden Einzelvotum vorgenommen werden kann. Widerspricht aber einer der gesetzgebenden Factoren einer solchen Aenderung, dann ist der andere verpflichtet, in Gemässheit des bestehenden Rechtes den Verwendungszweck in den Etat aufzunehmen.

Es entsteht nun die Frage: Welche juristische Bedeutung hat die Einstellung eines durch das bestehende Recht normirten Verwendungszweckes in den Etat? Die Antwort ergibt sich aus folgender Erwägung: Der Etat ist, insoweit er ausschliesslich die rechtlich normirten Verwendungszwecke in sich schliesst, formelles Gesetz, d. h. er vermittelt die Verwirklichung bestehender Rechtssätze, indem er seinen Gesetzesbefehl auf die Verwirklichung dieser Rechtssätze richtet. Der bei jedem Einzelvotum erlassene Gesetzesbefehl lautet daher: Der rechtlich normirte Verwendungszweck ist zu verwirklichen. Ein solcher Befehl hat die gleiche Kraft, wie jeder andere Gesetzesbefehl, und die Regierung, welche ohne die Erlassung dieses Befehls zur Verwirklichung des bestehenden Rechtssatzes, oder, was dasselbe ist, zur Vornahme der betreffenden Verwaltungshandlung nicht befugt war, ist nunmehr dazu verpflichtet. **Das Einzelvotum eines rechtlich normirten Verwendungszweckes erscheint also als ein mit Gesetzeskraft ausgestatteter Verwaltungsbefehl.**

Dass aber dieser gesetzliche Verwaltungsbefehl die Regierung erst zur Vornahme der angeordneten Verwaltungshandlung berechtigt, folgt aus den im vorigen Paragraphen gemachten Ausführungen. Denn was für den Etat, d. i. die Gesammtheit der Einzelvoten, Rechtens ist, gilt auch für jedes Einzelvotum. Es ist darin nicht, wie Laband behauptet, eine blosse **Anerkennung** der rechtlichen Nothwendigkeit des Verwendungszweckes gelegen, sondern diese war für den Gesetzgeber das Motiv, die Verwirklichung des Verwendungszweckes zu befehlen. Für die Regierung ist es ganz gleichgiltig, ob das Motiv des Gesetzgebers ein rechtlich nothwendiges war oder nicht, sie ist an das Gesetz absolut und ohne Rücksicht auf das Motiv gebunden. Ebenso hat auch die Scheidung der Ausgaben in **nothwendige** und **nützliche** nur für das Motiv des Gesetzgebers, nicht auch für das Gesetz selbst Bedeutung.

b) Hinsichtlich der erst durch das Etatgesetz zu normirenden Verwendungszwecke ist es unbestritten, dass jedes auf die Normirung eines solchen gerichtete Votum einen materiellen Rechtssatz schafft. Jedes solche Votum bedeutet daher einen mit Gesetzeskraft ausgestatteten Rechtssatz. Da die Gesetzeskraft dieses materiellen Rechtssatzes keine andere ist, als die der sub *a)* besprochenen Voten, so ergibt sich, dass die Regierung an alle in den Etat aufgenommenen Voten in geicher Weise gebunden ist.

Selbstverständlich steht es der Gesetzgebung frei, gewisse Verwendungszwecke nur bedingt zu normiren, oder ganz in das Ermessen der Regierung zu stellen. Nur in diesen Fällen, welche als Ausnahmen nicht vermuthet werden, liegen Ermächtigungen vor.[1]) Dass die Regierung nicht berechtigt ist, in den Etat nicht aufgenommene Ausgaben zu bestreiten, wurde bereits hervorgehoben.

II. Es erübrigt nunmehr, die rechtliche Bedeutung der in den Einzelvoten fixirten Summen zu erörtern. Hier müssen wir wieder scheiden: Lässt sich die Höhe der für einen Verwendungzweck erforderlichen Summe absolut bestimmen, wie etwa die ein- für allemal festgestellte Civilliste, dann ist eine solche absolut bestimmbare Grösse der Unbedingtheit eines gesetzlichen Befehls fähig, und der auf den Verwendungszweck gerichtete Gesetzesbefehl erfasst auch die Höhe der Ausgabensumme. Die Regierung ist verpflichtet, die bestimmte Summe, nicht mehr, noch weniger zu verausgaben.

Anders, wenn die Höhe der Ausgabe sich nicht absolut vorherbestimmen lässt. In diesen Fällen kann der Gesetzgeber vernünftigerweise nichts wollen, was ausserhalb seiner Willensmacht gelegen ist. Der Gesetzgeber wird sich also zufrieden geben müssen, das Unbestimmbare in gewisse zulässige Grenzen seines Willens einzuschliessen. Dies kann er nur erreichen, indem er auf Grund finanzwissenschaftlicher Erfahrung die Maximalsumme berechnet, welche der betreffende Verwendungszweck wahrscheinlich in Anspruch nehmen wird. Soll nun das so gefundene Resultat zum Inhalte gesetzlichen

---

[1]) A. A. Laband a. a. O. S. 359.

Willens gemacht werden, so kann dies einerseits, da es sich um Festsetzung einer Maximalsumme handelt, nur **durch das Verbot der Ueberschreitung**, andererseits, da auch die Maximalsumme nicht absolut bestimmbar, sondern nur wahrscheinlich, d. h. durch das Nichteintreten nicht vorhergesehener Umstände **bedingt** ist, nur durch **ein bedingtes Verbot der Ueberschreitung** geschehen. Das gesetzliche Verbot soll seine Kraft verlieren, wenn nichtvorhergesehene Umstände eintreten oder, positiv ausgedrückt, das Verbot soll in Kraft sein, woferne nichtvorhergesehene Umstände nicht eintreten. **Das Verbot ist also ein negativ resolutiv bedingtes.** Wir werden also sagen können: **Die Festsetzung der nur wahrscheinlichen Höhe einer Ausgabensumme bedeutet das durch den Nichteintritt nicht vorhergesehener Umstände negativ resolutiv bedingte Verbot, die fixirte Summe zu überschreiten.**

Wenn wir nun ein Ausgabenvotum als Ganzes in's Auge fassen, so ergibt sich seine rechtliche Bedeutung aus der Combination der rechtlichen Bedeutung der Einstellung des Verwendungszweckes und des bewilligten Credites in den Etat. Und zwar sind folgende vier Combinationen möglich:

1. Rechtlich normirter Verwendungszweck und absolut bestimmbare Summe bedeutet juristisch den mit Gesetzeskraft ausgestatteten Verwaltungsbefehl, für den Verwendungszweck die bestimmte Summe zu verausgaben.

2. Rechtlich normirter Verwendungszweck und nur wahrscheinliche Summe bedeutet juristisch den mit Gesetzeskraft ausgestatteten Verwaltungsbefehl, den Zweck zu verwirklichen, und das bedingte Verbot, die angesetzte Summe zu überschreiten.

3. Erst durch den Etat normirter Verwendungszweck und absolut bestimmbare Summe, = unbedingter Rechtsbefehl, für den normirten Zweck die bestimmte Summe zu verausgaben.

4. Erst durch den Etat normirter Verwendungszweck und nur wahrscheinliche Summe, = Rechtsbefehl, den Zweck zu verwirklichen und bedingtes Verbot, die fixirte Summe zu überschreiten.[1])

---

[1]) Die einzelne Position der festgestellten Etats bedeutet also nicht, wie Laband behauptet, ein anerkanntes Rechnungsresultat, sondern einen

Nach den oben entwickelten Grundsätzen sind alle Einzelvoten im Ausgabenetat zu beurtheilen. Den Betriebs- und Erhebungskosten der Einnahmen kann eine rechtliche Besonderheit nicht zuerkannt werden, da der Umstand, dass sie, wenn die Einnahmen gewollt sind, nothwendigerweise auch gewollt sein müssen, wieder nur Motiv des Gesetzgebers ist, sie zu bewilligen.[1])

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich selbstverständlich nur auf jene Staaten, in welchen die Feststellung des Etatgesetzes rechtliche Voraussetzung der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben ist, also insbesondere auf Oesterreich, Preussen und das Deutsche Reich. In den Deutschen Mittel- und Kleinstaaten, in welchen der Etat nur zum Zwecke der Steuerbewilligung aufgestellt wird, bildet die Anerkennung der Ausgaben blos das Motiv für das Mass der Steuerbewilligung. Hier kommt den Voten der Ausgaben ein gesetzlicher Charakter nicht zu.

In der Einnahme.

Die Grundsätze, welche für die Votirung der Ausgaben entwickelt wurden, finden analoge Anwendung bei der rechtlichen Beurtheilung der Einzelvoten des Einnahmen-Etats. Auch hier haben wir zu unterscheiden zwischen der Einkommensquelle und dem aus derselben zu erzielenden Betrage.

In jenen Staaten, in welchen periodisch die Steuergesetze zu erstrecken sind, hat die Votirung der Einzelvoten immer diesen materiell-rechtlichen Inhalt. Das gilt, wie wiederholt hervorgehoben, nicht für Preussen und das Deutsche Reich bis auf die gesetzlichen Ausnahmen, wohl aber für Oesterreich und die deutschen Mittelstaaten.

Hinsichtlich der erstgenannten Staaten ist also das Verhältnis der Einzelvoten in Einnahme und Ausgabe ein vollkommen analoges.

Bezüglich der durch dauernde Gesetze rechtlich normirten Einkommensquellen bedeutet die Einstellung in den

---

Befehl oder ein Verbot, für dessen Erlassung die Berechnung Motiv des Gesetzgebers war.

[1]) A. A. Laband in „Behrend's Zeitsch." S. 674.

Etat wieder den mit Gesetzeskraft ausgestatteten Verwaltungsbefehl, die rechtlich normirten Einkommensquellen zu verwirklichen; hinsichtlich der durch das Etatgesetz neu geschaffenen Einkommensquellen liegt ein materieller Gesetzesbefehl vor. Bei der Feststellung des Betrages kommt es wieder darauf an, ob die Ziffer absolut vorausbestimmt werden kann oder nicht. Im **ersteren Falle erstreckt sich der Gesetzesbefehl auch auf den Betrag.** In Fällen der zweiten Art, welche die weitaus überwiegende Mehrheit der Einzelvoten bilden, kann wieder nur **ein durch das Nichteintreten unvorhergesehener Umstände negativ resolutiv bedingter Gesetzesbefehl ergehen, die Minimalsumme zu erreichen.**

Die rechtliche Bedeutung des ganzen Votums ergibt sich auch hier aus der Combination der für Einstellung der Einkommensquelle und des Betrages angegebenen Grundsätze, und zwar sind genau dieselben vier Combinationen möglich, wie bei den Ausgaben.

§ 7. Die rechtlich zulässigen Abweichungen vom Etatgesetz.

Die für die Beurtheilung der Zulässigkeit der Abweichungen vom Etatgesetze massgebenden Grundsätze ergeben sich als logische Folge der Ausführungen des vorigen Paragraphen.

A. Vom Etat der Ausgaben.

Hinsichtlich der Verwendungszwecke ist bis auf jene Ausnahmen, in welchen dieselben nur bedingt normirt oder in das Ermessen der Regierung gestellt sind, eine Abweichung in jeder Beziehung unzulässig. Die Regierung ist weder befugt, einen Verwendungszweck zu normiren, d. h. eine Ausgabe für einen Zweck, welcher in den Etat nicht aufgenommen ist, eine sogenannte **ausseretatmässige** Ausgabe zu machen, noch auch darf sie eigenmächtig die Verwirklichung eines angeordneten Verwendungszweckes unterlassen.[1])

[1]) Dass die hier aufgestellten Sätze der Laband'schen Ansicht ganz entgegengesetzt sind, ist nur eine Consequenz der principiellen Verschiedenheit der Ausgangspunkte.

Ergibt sich die Nothwendigkeit einer Ausgabe für einen im Etat nicht normirten Verwendungszweck, so ist die Bewilligung eines Nachtragscredits im Gesetzeswege zu veranlassen.[1]) Ob der Weg des Nothgesetzes zulässig sei, hängt von dem positiven Staatsrecht ab. Für Oesterreich ist die Frage für den Fall einer dauernden Belastung des Staatsschatzes zu verneinen, da diese im § 14 des Gesetzes vom 21. December 1867, R. G. Bl. 141, ausdrücklich von der Nothgesetzgebung eximirt ist, sonst zu bejahen.

In den deutschen Staaten, in welchen der Feststellung der Ausgaben die Bedeutung eines Gesetzesbefehls nicht zukommt, diese vielmehr nur das Motiv der periodischen Steuerbewilligung ist, werden auch die ausseretatmässigen Ausgaben nur zum Zwecke der Motivirung der neu zu bewilligenden Einnahmen vorgelegt.

II. Bezüglich der Abweichungen von den festgesetzten Beträgen müssen wir die absolut bestimmten von den bedingt angeordneten Beträgen scheiden. Bei den ersteren ist jede Abweichung unzulässig und gilt daher das bezüglich der ausseretatmässigen Ausgaben Gesagte. Bei den letzteren bedeutet ihre Einstellung in den Etat das bedingte Verbot ihrer Ueberschreitung.

Minderverwendungen oder Ersparnisse sind daher ohneweiters zulässig und ihre Nachweisung in der Staatsrechnung hat nur informative Bedeutung. Ueberschreitungen sind aber nur unter der Bedingung zulässig, dass nichtvorhergesehene Umstände eingetreten sind. Ueberschreitungen sind daher in der Staatsrechnung dadurch zu rechtfertigen, dass der Eintritt der angeführten Bedingung nachgewiesen wird. Gelingt dieser Beweis, dann anerkennt die Volksvertretung, dass das gesetzliche Verbot der Ueberschreitung ausser Kraft getreten sei. Damit ist aber noch nicht nothwendigerweise die Genehmigung der in die Rechnung eingestellten Ziffer verbunden. Die Höhe der Ausgabe ist vielmehr an der Hand

[1]) Es ist daher vom Standpunkte des preussischen Staatsrechtes inconsequent, wenn das Gesetz über die preussische Ober-Rechenkammer (§§ 18 und 19) ausseretatmässige Ausgaben ebenso behandelt, wie Etatüberschreitungen, und für beide die nachträgliche Genehmigung postulirt.

der thatsächlich eingetretenen Umstände zu prüfen, und nur insoferne dieselbe in Anbetracht dieser Umstände angemessen erscheint, ist die Genehmigung zu ertheilen. Diese Genehmigung hat aber durchaus nicht den Charakter einer Indemnitäts-Ertheilung, da die Ueberschreitung in Gemässheit des Gesetzes erfolgte. Sie bedeutet vielmehr die Anerkennung der Angemessenheit einer Verwaltungshandlung, sie ist also ein nachträglicher Controlsact.

B. Vom Etat der Einnahmen.

In gleicher Weise wie hinsichtlich der Verwendungszwecke ist die Regierung an die im Etat normirten Einkommensquellen gebunden. Sie darf weder eine im Etat nicht enthaltene Einkommensquelle [1]) selbständig eröffnen, noch auch die Einkommensquellen des Etats unbenützt lassen, es sei denn, dass ausnahmsweise eine Einkommensquelle bedingt normirt wurde. Quantitative Abweichungen sind hinsichtlich der absolut normirten Beträge gleichfalls unzulässig. Hinsichtlich der blos bedingt fixirten Beträge entscheidet die Erwägung, dass die Einstellung derselben in den Etat den bedingten Befehl, die angesetzte Minimalsumme zu erreichen, bedeute. Demnach sind Mehreinnahmen eo ipso statthaft und nur zur Information erscheinen dieselben in der Staatsrechnung besonders nachgewiesen. Mindereinnahmen sind nur unter der Bedingung zulässig, dass nichtvorhergesehene Umstände eingetreten sind, welche dieselben verursachten. Dieser Nachweis ist in der Staatsrechnung zu erbringen und führt in gleicher Weise wie hinsichtlich der Mehrausgaben zur Genehmigung der Kammern.

Schliesslich erübrigt nur noch eine Bemerkung hinsichtlich der von Laband aufgestellten Kategorie temporärer Abweichungen des Ausgaben-Etats. [2]) Nach Laband bestehen diese darin, „dass Ausgaben am Ende des Jahres noch nicht erledigt sind, oder dass sie bereits vor Beginn des Jahres

[1]) Das gilt aber nicht von solchen zufälligen Einkommensquellen, welche die Staatsgenossen nicht belasten, wie Schatzfindung, Cautionsverfall und ähnliche Einnahmen solcher Art hat die Regierung vielmehr unbedingt einzuziehen.

[2]) „St. R.“ III, 2, S. 362.

geleistet worden sind" und dem entsprechend unterscheidet Laband Rest- und Vorschussverwaltung. Unter Restverwaltung versteht Laband, wie aus seinen weiteren Ausführungen ersichtlich, die Verwaltung der Creditreste einer abgelaufenen Finanzperiode innerhalb der gesetzlichen Creditverwendungsdauer.

Eine temporäre Abweichung kann in einer solchen Restverwaltung nicht erblickt werden, da nicht die Finanzperiode, sondern die Verwendungsdauer der Credite für die rechtliche Verwendung derselben entscheidend ist. Eine temporäre Abweichung würde erst vorliegen, wenn Credite nach Ablauf der Verwendungsdauer nicht als erspart in Rechnung gestellt, sondern weiter benützt würden. Dann würde aber eine solche Abweichung zugleich eine ausseretatmässige Ausgabe bedeuten. Ebenso ist die Vorschussverwaltung nichts Anderes, als eine besondere Art ausseretatmässiger Ausgaben; ob und inwieweit dieselben für zulässig zu halten sind, entscheidet das positive Recht jedes Staates.

Schlussbemerkungen.

Die vorliegende Abhandlung würde unvollständig bleiben, wenn nicht der juristischen Darstellung des geltenden Rechtes wenigstens eine principielle Andeutung darüber folgen würde, inwieweit das positive Recht mit der realen Natur der zu normirenden Verhältnisse in Uebereinstimmung steht, und inwieweit die Autorität des staatlichen Willens Normen geschaffen hat, die der Realität der Dinge widersprechen und aus diesem Grunde eine Reform nothwendig erscheinen lassen.

Nach unserer Auffassung sind die gesetzgebenden Organe zur Erlassung des periodischen Etatgesetzes **verpflichtet**, und ist insbesondere die Berechtigung der Volksvertretung zur Budgetverweigerung ausgeschlossen. Daraus folgt, dass in der jährlichen Feststellung des Budgets im Wege der Gesetzgebung durchaus nicht jene Gefahr für den rechtlichen Bestand des Staates gelegen ist, welche darin von mancher Seite erblickt wird.

Wenn auch dadurch die Erfüllung der rechtlichen Verbindlichkeiten und die Ausführung sämmtlicher Aufgaben des Staates an die selbstgeschaffene Voraussetzung des periodischen Etatgesetzes geknüpft sind, so darf doch andererseits nicht übersehen werden, dass es die gesetzgebenden Organe des Staates sind, welche diese unerlässliche Voraussetzung zu schaffen berufen sind.

Niemand ist zur Annahme berechtigt, dass eines der gesetzgebenden Organe dem Staate die Mittel vorenthalten

werde, die rechtlich nothwendigen Ausgaben zu bestreiten. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der, wenn auch nicht rechtlich, so doch factisch nothwendigen Ausgaben. Es ist eine Meinungsverschiedenheit möglich über dasjenige, was nothwendig ist, aber sobald darüber Uebereinstimmung herrscht, werden die erforderlichen Mittel von den Organen der Gesetzgebung in gleicher Weise bewilligt werden müssen, wie hinsichtlich der rechtlich nothwendigen Ausgaben.

Hält aber auch nur eines der gesetzgebenden Organe eine Ausgabe für nicht nothwendig, so soll dieselbe mit Recht unterbleiben, denn darin liegt eben der Hauptgrund der gesetzlichen Feststellung der Ausgaben, dass nur solche Lasten der Staatsbürger zugelassen werden, welche von beiden Organen der Gesetzgebung für nothwendig gehalten werden.

Die Einwendung, dass durch die jährliche Bewilligung aller Einnahmen und Ausgaben der ganze Staatshaushalt in Frage gestellt werde, ist also nicht zutreffend. Den Staatshaushalt in die Hände der gesetzgebenden Organe stellen, heisst nicht, ihn in Frage stellen.

Anders stellt sich jedoch die Sache dar vom Standpunkte Dritter, welche ein Forderungsrecht gegen den Staat besitzen. Der Staat mag immerhin seinem Gesetzgeber die periodische Normirung der nothwendigen Ausgaben überlassen, der Staat ist zu dem Vertrauen berechtigt, dass sein Gesetzgeber ihm nichts von dem zu seinem Gedeihen Erforderlichen vorenthalten werde; dritte Personen können aber nicht gezwungen werden, anzuerkennen, dass die rechtliche Erfüllung ihrer unbedingten Forderungen von der Bedingung des periodischen Etatgesetzes abhängig sei.

Und eben aus dem Grunde, dass die Bewilligung der zur Erfüllung der Verbindlichkeiten des Staates nothwendigen, auch in ihrer Höhe rechtlich feststehenden Ausgaben thatsächlich nur eine formelle ist, da ihre Verweigerung nicht nur ein Unrecht des verweigernden Organes der Gesetzgebung, sondern auch ein Rechtsbruch des Staates wäre, erscheint es angezeigt, diese Ausgaben von dem periodischen Etatgesetze zu eximiren, und die für dieselben erforderlichen Fonde für die Dauer festzustellen. Nach dem

Muster Englands wären auf diesen consolidirten Fond zu setzen die Ausgaben für die Tilgung und Verzinsung der Staatsschuld, die Civilliste und vom englischen Rechte abweichend die Besoldungen **aller** systemisirten Beamtenstellen.

Fasst man aber das periodische Budgetgesetz als die Vollmacht der gesetzgebenden Organe an die jeweilige Regierung auf, welche eventuell auch verweigert werden könnte, dann ist eine Exemption der genannten Ausgaben und Fonde aus dem periodischen Budget schon deshalb nothwendig, um durch diese Beschränkung die Budgetverweigerung rechtlich möglich zu machen. So lange das Budget den gesammten Staatshaushalt, also auch die zur Erfüllung der staatlichen Verbindlichkeiten nothwendigen Fonde umfasst, ist eine Budgetverweigerung eine Waffe, die wegen ihrer Gefährlichkeit ungefährlich wird.

Derselbe Grundgedanke liegt der von Stein[1]) gemachten Scheidung von Staats- und Regierungsbudget zu Grunde. „Wir nennen nämlich die Gesammtheit aller vermöge der Einnahmsgesetze dem Staate rechtlich zustehenden, und vermöge der Ausgabsgesetze ihm rechtlich obliegenden Einnahmen und Ausgaben, die also in dem Plane des Staatsvoranschlages ganz unabhängig dastehen, insoferne sie miteinander bilanzirt werden, das **Staatsbudget.** Die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben dagegen, welche sich im Staatsvoranschlage erst durch die selbständigen Anträge der Regierung ergeben, also durch die Legislative erst zur gesetzlichen Giltigkeit gelangen sollen, das **Regierungsbudget.**"

Während das erstere unabhängig von periodischer Votirung für die Dauer gesetzlich zu regeln wäre, bliebe die Bewilligung des letzteren der periodischen Votirung vorbehalten, und da bei einer Verweigerung des letzteren die rechtlichen Verbindlichkeiten des Staates nicht tangirt würden, wäre die Verweigerung rechtlich möglich, und erst damit würde die Budgetbewilligung ein geignetes Mittel, dem Ver-

---

[1]) „Finanzwissenschaft", 5. Aufl., S. 298 ff.

trauen, beziehungsweise Misstrauen der Volksvertretung gegenüber der jeweiligen Regierung wirksamen Ausdruck zu verleihen.

Eine Entwicklung des Budgetrechtes in diesem Sinne wäre daher ebenso im Interesse der Rechte der Volksvertretung gelegen, als sie der voraussetzungslossen Unverbrüchlichkeit der staatlichen Verbindlichkeiten entspräche.

K. k. Hofbuchdruckerei Carl Fromme in Wien.